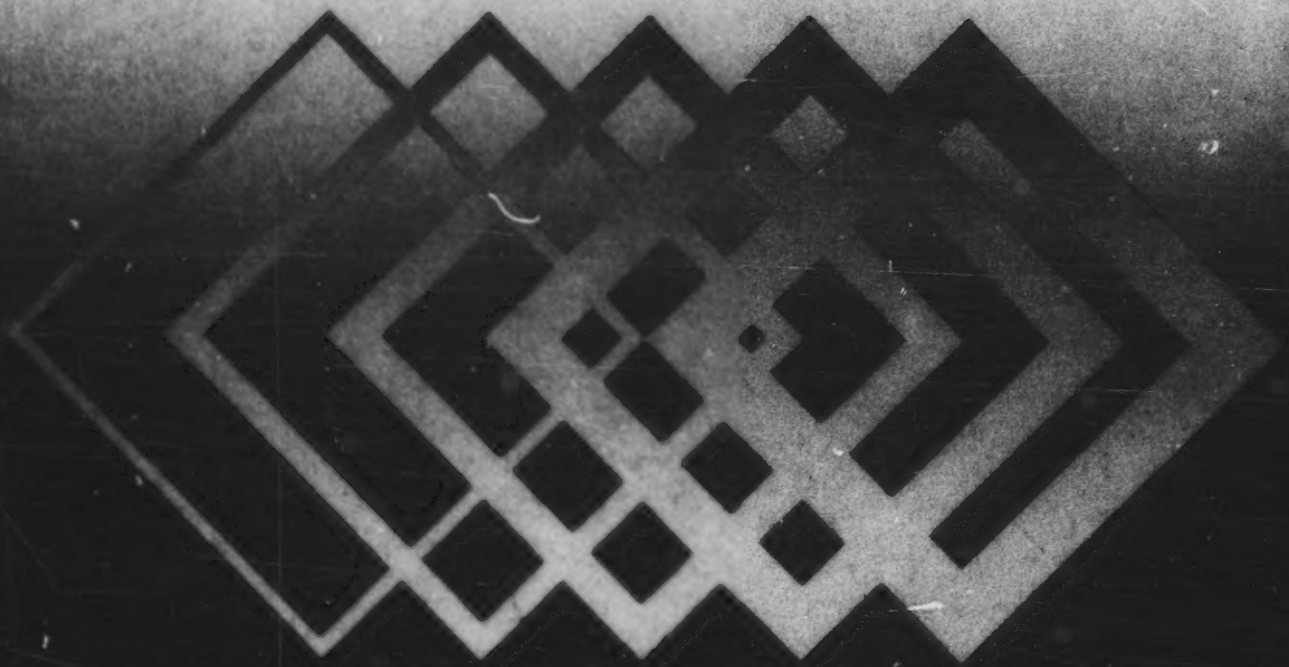
EN PLEINE MUTATION



VINGT TROISIÈME EXPOSÉ ANNUEL

CONSEIL ÉCONOMIQUE DU CANADA 1986

En pleine mutation

92-01422/

En pleine mutation

Conseil économique du Canada
Vingt-troisième Exposé annuel
1986

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1986

En vente au Canada par l'entremise des

Librairies associées
et autres libraires

ou par la poste auprès du

Centre d'édition du gouvernement du Canada
Approvisionnements et Services Canada
Ottawa, (Canada) K1A 0S9

N° de catalogue EC-21-1/1986F
ISBN 0-660-91794-7

au Canada: 6,95 $
à l'étranger: 8,35 $

Prix sujet à changement sans préavis

The Annual Review is also available in English under the title: *Changing Times*.

Table des matières

Membres du Conseil économique du Canada vii

Préface ix

1 Le Canada et l'économie mondiale 1
La « locomotive » américaine 1
Flux financiers et endettement 2
Les prix des matières premières 4
Un cas particulier : le pétrole 5
Commerce extérieur et taux de change 6
Les incidences pour le Canada 7

2 Les perspectives à moyen terme 9
Le scénario de référence 10
Une fourchette de projections 14

3 Le commerce : Développement et perspectives 17
Évolution des échanges commerciaux 17
La recherche de nouveaux marchés 18
Libéralisation des échanges avec les États-Unis 20
Deux scénarios d'expansion des échanges 21
Un scénario protectionniste 24
Autres possibilités 25
Les négociations commerciales multilatérales 26
Commerce et adaptation 26

4 Le rôle de l'État 29
L'encadrement des institutions financières 30
L'évolution du système 30
La réforme du système 32
La fiscalité des entreprises 33
Les taux effectifs marginaux d'impôt 34
Les taxes de vente et d'accise 36
Les difficultés de la réforme fiscale 36
La politique sociale 37
La nécessité d'une réforme 38
Les principes de la réforme 39
Les soins de santé 41
Vue d'ensemble 41
Le « troisième âge » et la demande de services de santé 43
Le progrès de la technologie médicale 43
Planification du contrôle des coûts 44
Conclusions 45

5 La gestion des ressources **47**
Les ressources énergétiques 47
La structure de l'industrie des hydrocarbures 47
Évolution récente de la politique des hydrocarbures 49
Considérations sur la « déréglementation » 50
La sécurité des approvisionnements en pétrole 53
Les ressources agricoles 54
Les excédents de céréales 55
La crise financière 58
L'avenir plus lointain 61
L'environnement 62
Les produits toxiques 62
La pollution atmosphérique 63
La gestion des eaux 64
La sylviculture 64
Initiatives récentes 65
Conclusions 65

6 Conclusions **69**
L'avenir à moyen terme 70
L'évolution des échanges commerciaux 71
Gouverner plus efficacement 72
La gestion des richesses naturelles 73
L'énergie 73
L'agriculture 74
L'environnement 74
Les déséquilibres régionaux 75
Le défi de l'adaptation 76

Commentaires **79**

Appendices

A Le scénario de référence : hypothèses et sources d'incertitude **83**
B Tableaux complémentaires – chapitre 3 **95**
C Tableaux complémentaires – chapitre 5 **99**
D Tableau complémentaire – chapitre 6 **101**

Notes **103**

Liste des tableaux, des figures et des graphiques **107**

Membres de l'équipe **109**

Ce document reflète les vues des membres du Conseil économique du Canada. On trouvera par ailleurs à la fin du chapitre 6 un commentaire signé par Raymond Koskie, Kalmen Kaplansky et Diane Bellemare.

Membres du Conseil économique du Canada

JUDITH MAXWELL, présidente
PETER M. CORNELL, directeur

MILLER H. AYRE
Président et administrateur en chef
Ayre's Limited
St. John's (T.-N.)

PHILIP C. BARTER
Associé
Price Waterhouse and Co.
Vancouver

DIANE BELLEMARE
Professeure
Département de sciences économiques
Université du Québec à Montréal
Montréal

JALYNN H. BENNETT
Vice-présidente, Expansion des opérations
Compagnie d'assurance-vie Manufacturers
Toronto

MARTIN I. CHERNIN
Secrétaire-trésorier
Pearl Realty Company Limited
Sydney (N.-É.)

DIAN COHEN
Présidente
Cohen Couture Associates
Montréal

MARGARET CORNISH-KEHOE
Directrice
Affaires bancaires internationales
– Restructuration
Banque de Nouvelle-Écosse
Toronto

PIERRE FORTIN
Professeur
Département d'économique
Université Laval
Québec

YVES GUÉRARD
Président
Groupe Sobeco Inc.
Montréal

KALMEN KAPLANSKY
Ancien directeur
Succursale canadienne
Bureau international du travail
Ottawa

GEORGE A. KEY
Homme d'affaires
Summerside (Î.-P.-É.)

RAYMOND KOSKIE
Koskie & Minsky
Cabinet d'avocats
Toronto

MICHEL LATRAVERSE
Président
Les industries Willco
Montréal

RAYMOND J. NELSON
Président
Nelson Lumber Co. Ltd.
Lloydminster (Alberta)

CONSTANTINE PASSARIS
Professeur
Département d'économique
Université du Nouveau-Brunswick
Fredericton

ALASTAIR H. ROSS
Président
Allaro Resources Ltd.
Calgary

PATRICK SHIMBASHI
Agriculteur
Taber (Alberta)

SUSAN A. THOMPSON
Présidente et directrice générale
The Birt Saddlery Co. (1980) Ltd.
Winnipeg

Préface

Aux termes de sa loi constituante, le Conseil économique doit, dans son Exposé annuel, « périodiquement évaluer, avec méthode et selon un plan d'ensemble, les perspectives économiques à long et à moyen termes et les comparer aux possibilités d'expansion de l'économie. »

Le Conseil assortit habituellement ses analyses quantitatives et ses projections économiques d'un examen du comportement des institutions et des marchés. C'est ainsi que l'Exposé annuel fait état de l'évolution conjoncturelle récente et en dégage des orientations probables pour l'avenir, soulignant notamment les promesses et les difficultés qui s'esquissent dans divers domaines de la vie économique. Assistons-nous aujourd'hui à des transformations qui vont modifier notre mode de vie durant les années 90 ? Dans quelle mesure pouvons-nous influer sur l'avenir ? De quelle façon les perspectives futures nous amènent-elles à réviser nos comportements et nos projets actuels ?

L'économie se transforme rapidement à l'heure actuelle. On perçoit de nouveaux schèmes de comportement chez les personnes et dans les entreprises, de nouvelles méthodes de production et de distribution, et une transformation des rapports commerciaux et des modes de paiement, tant au Canada qu'à l'étranger; même les relations entre les citoyens et l'État évoluent. Tous ces changements structurels nécessitent une remise en question des politiques et des programmes en place.

Les transformations structurelles se produisent habituellement de façon graduelle. Leur influence sur la performance économique est souvent imperceptible au début, mais l'accumulation de ces effets peut éventuellement être profonde. Il en est ainsi, par exemple, de l'incidence générale de l'informatique sur l'organisation de la production et sur le marché du travail, ou celle de la hausse du taux d'activité des femmes sur l'emploi, les revenus et la vie de famille. Le rôle du Conseil consiste à cerner et à analyser ces changements structurels au sein de l'économie canadienne, puis à conseiller les gouvernements et à éduquer le public au sujet de leurs conséquences.

Nous avons choisi le titre *En pleine mutation* pour deux raisons. Tout d'abord, parce qu'il évoque les pressions intenses qui poussent les Canadiens à s'adapter au nouvel environnement économique. Nous devons suivre le mouvement si nous voulons atteindre nos objectifs économiques et sociaux. Par ailleurs, le Conseil traverse, lui aussi, une phase de transition au cours de laquelle il tente de définir de manière plus précise les auditoires auxquels il s'adresse et de moduler la présentation des résultats de ses travaux selon le nouveau contexte de la recherche économique au Canada.

Ce qui distingue le Conseil économique, c'est qu'il possède les ressources et l'expertise nécessaires pour approfondir l'étude des grandes questions économiques. Son mandat lui permet de pousser plus loin les limites des connaissances et d'appliquer ces dernières à des situations concrètes. Il doit jouer un rôle de médiateur entre les préoccupations techniques des économistes, les connaissances et l'esprit d'initiative des personnes et des entreprises, et la fonction d'orientation que remplit l'autorité publique.

Le Conseil assume son rôle consultatif en soumettant aux décideurs, aux parlementaires et législateurs, ainsi qu'aux cadres du secteur privé les données et les suggestions susceptibles de les aider à formuler leurs propres décisions.

Pour remplir sa fonction d'éducation du public, il publie une grande variété de documents techniques et de rapports, ciblés pour rejoindre divers auditoires, depuis le profane éclairé jusqu'au chercheur universitaire.

Dans l'exercice de ce double rôle, le Conseil arrête les grands thèmes de son programme de recherche et de l'analyse des politiques, établit le cadre de la recherche et l'applique à la définition des choix qui s'offrent aux décideurs, puis formule des recommandations que lui inspirent les résultats de l'analyse économique.

Les recherches approfondies dont font état nos publications sont nécessaires à l'exécution de notre double mandat. L'Exposé annuel, lui, présente une vue d'ensemble de l'économie. Dans la présente édition, nous examinons d'abord certaines des grandes questions de l'heure, pour ensuite décrire nos projections relatives au moyen terme. Nous abordons ensuite trois grands thèmes, soit la recherche de nouveaux marchés, le rôle de certaines des principales institutions de la société canadienne et la redéfinition des modes de gestion du secteur des richesses naturelles. Un même impératif – l'adaptation aux changements structurels – se dégage dans ces trois domaines thématiques. L'Exposé se termine par des observations et des suggestions destinées à améliorer la performance de l'économie et le bien-être des Canadiens.

En pleine mutation

AVIS AU LECTEUR

Signalons que nous avons utilisé dans les tableaux les symboles suivants, employés par Statistique Canada :

. . Chiffre non disponible
. . . n'ayant pas lieu de figurer
- - infime
- néant ou zéro
e estimation
x données confidentielles en vertu des dispositions de la Loi sur la statistique relatives au secret.

Les chiffres ayant été arrondis, leur somme peut ne pas correspondre au total.

Les tableaux dont le numéro débute par une lettre (A, B, C, ou D) se trouvent dans les appendices.

1 Le Canada et l'économie mondiale

La tenue d'Expo 86 à Vancouver cette année revêt un caractère symbolique, car cet événement rappelle que le Canada fait partie d'un environnement international où se prennent des décisions et se déroulent des activités qui influencent sa propre destinée, et que son économie est intimement liée à une économie mondiale en pleine mutation. Grâce à cette intégration croissante des économies, les flux d'épargne entre les pays se sont accrus considérablement, tout comme les échanges commerciaux et les transferts technologiques. Le Canada a bénéficié de ces développements, auxquels ont d'ailleurs contribué ses entreprises. À la recherche de nouveaux marchés où ils puissent vendre leurs produits et investir leurs capitaux à des conditions mutuellement avantageuses, les Canadiens se tournent de plus en plus vers l'extérieur – les États-Unis et les pays riverains du Pacifique, entre autres.

Le va-et-vient des capitaux et des connaissances techniques joue ici un rôle clé. Les pays en développement, à l'instar des nations industrialisées, adoptent de nouvelles technologies par l'entremise de projets cofinancés ou exécutés en sous-traitance, ou encore grâce aux activités des multinationales. Ainsi s'accélère la transition depuis les activités qui font appel à la main-d'œuvre ou aux matières premières vers celles qui privilégient plutôt l'information et les connaissances techniques – deux éléments qui se diffusent rapidement à l'heure actuelle.

Le dynamisme de l'activité économique à l'échelle planétaire ouvre de nouvelles possibilités, jusqu'à maintenant insoupçonnées, pour le commerce et l'investissement, mais il engendre aussi un sentiment d'incertitude sur les marchés et ébranle des relations commerciales jusque-là relativement stables. Les liens entre avoirs matériels et avoirs financiers ne sont plus très nets, en raison de la croissance et de la mobilité des flux financiers sur les marchés internationaux, imparfaitement réglementés. Le recours de plus en plus répandu à l'ordinateur et à l'informatique a, dans une bonne mesure, fait disparaître les rapports traditionnels qui existaient entre l'emploi et la production dans le secteur manufacturier. Il n'est pas rare qu'une entreprise de fabrication annonce un grand projet d'investissement qui lui permettra d'accroître sa production sans augmenter l'emploi. Dans les pays de l'OCDE, c'est dans le secteur des services, en particulier dans les petites entreprises, que l'emploi a progressé le plus. Malgré ces tendances, le chômage reste à des niveaux inacceptables, compromettant l'avenir de millions de jeunes dans tous les pays occidentaux.

Par ailleurs, le renversement de la spirale inflationniste entraîne une redistribution des revenus entre les nations. Les pays industrialisés bénéficient à l'heure actuelle de la baisse des prix du pétrole et des produits de base. Si les déséquilibres causés par les pressions inflationnistes se sont largement résorbés, la désinflation crée néanmoins ses propres tensions. C'est ainsi que les entreprises ne peuvent plus compter sur un relèvement automatique des prix pour compenser leur inefficacité et qu'elles ne peuvent plus emprunter avec la certitude que la valeur de leur actif continuera d'augmenter. Elles doivent se montrer de plus en plus compétitives et de plus en plus souples face aux oscillations de la demande.

Cet Exposé annuel renferme nos projections quant aux perspectives économiques du Canada pour le moyen terme, qui reposent sur diverses hypothèses quant à l'évolution économique mondiale. Nous présentons toutefois ces résultats avec circonspection car, vu l'instabilité relative de l'environnement international, il n'est pas du tout évident que la théorie économique conventionnelle ou les catégories statistiques établies il y a un demi-siècle reflètent ou expliquent de manière satisfaisante les transformations qui se produisent aujourd'hui. Dans un environnement dynamique où les facteurs internationaux jouent un rôle si important, on peut croire que les analyses statiques qui reposent uniquement sur les réalités nationales ont perdu de leur pertinence. Les indices relatifs aux facteurs matériels, aux produits et à la richesse doivent désormais être appuyés par des indices reflétant davantage la qualité, la rapidité et les connaissances. C'est pourquoi nous consacrerons plusieurs chapitres de l'Exposé à certains des problèmes que pose, du point de vue de l'élaboration des politiques, une économie en transition. Avant de passer à cet examen, nous procédons toutefois, dans les pages qui suivent, à une revue de la conjoncture actuelle.

La « locomotive » américaine

Depuis le début des années 80, ce sont les États-Unis qui ont mené la reprise économique dans les pays industrialisés. La politique budgétaire adoptée par le

gouvernement Reagan, qui comprend un accroissement des dépenses militaires, la déréglementation et des réductions d'impôt, a donné un coup de barre à l'économie américaine, en même temps que les déficits fédéraux se sont accrus. Au même moment, le déficit commercial a pris des proportions considérables, financé en bonne partie par l'épargne étrangère, de sorte que les États-Unis sont passés à la tête du peloton des pays débiteurs, ce qui constitue un revirement remarquable. La croissance économique rapide et le faible chômage enregistrés chez nos voisins ces dernières années se produisaient alors que leurs partenaires commerciaux, dont ils mobilisaient l'épargne, connaissaient un léger ralentissement d'activité. Jointe au niveau élevé des taux d'intérêt nominaux et réels – condition *sine qua non* pour attirer aux États-Unis les capitaux étrangers –, cette expansion de l'économie a entraîné une appréciation du dollar américain qui a poussé les coûts relatifs bien au-delà de ceux des pays concurrents. Les effets étaient prévisibles : dans diverses industries manufacturières, les producteurs américains se sont vus incapables de soutenir la concurrence étrangère; face à la perte de marchés d'exportation et à l'afflux massif des importations, les sentiments protectionnistes ont repris vie au Congrès et dans divers secteurs de l'opinion américaine, favorisant le recours aux barrières non tarifaires et à des mesures de rétorsion pour contenir l'invasion des produits étrangers. Bien que l'administration Reagan, en collaboration avec les gouvernements des principaux pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), ait réussi à forcer une baisse du dollar américain depuis 1985, ce n'est que récemment qu'elle a réussi à surmonter ses divergences de vues avec le Congrès au sujet de la réforme fiscale et des mesures à prendre pour comprimer le déficit.

Comme on l'a souligné au dernier « sommet » des pays industrialisés, c'est le Japon qui, au premier chef, doit faire les frais de ces ajustements en 1986. Les capitaux japonais représentent une forte proportion de l'épargne étrangère qui alimente la croissance économique américaine, et la moitié de la dette des États-Unis est détenue par les banques et les investisseurs nippons. À l'inverse de plusieurs pays en développement très endettés, toutefois, la stabilité économique des États-Unis n'est aucunement menacée. Comme leur dette extérieure est libellée en dollars américains, les autorités de Washington n'ont qu'à dévaluer la devise pour réduire la dette; c'est d'ailleurs ce qu'elles ont fait – dans une proportion d'environ 40 % contre le yen depuis février 1985. Dans ces conditions, il est bien évident que les Japonais et les autres investisseurs qui prêtent ou investissent aux États-Unis sont motivés par des objectifs de long terme.

Flux financiers et endettement

On considère généralement que les mouvements internationaux de capitaux facilitent le commerce, mais en fait les liens entre les deux sont plus complexes. Les investissements directs et les flux de capitaux de portefeuille pour la vente et l'achat d'avoirs financiers influent sur les taux de change qui, à leur tour, ont une incidence sur les taux d'intérêt et sur les échanges commerciaux. On estime que les transactions opérées quotidiennement sur le marché londonien de l'eurodollar dépassent les 300 milliards de dollars américains, et il ne s'agit là que d'une seule des grandes places commerciales du monde. Ces transactions sont en grande partie indépendantes des échanges commerciaux. La plupart sont effectuées par les banques et les autres institutions financières et portent sur le court terme dans le but de tirer parti des fluctuations des taux de change.

On ne saurait proposer une explication unique à la véritable explosion des flux monétaires internationaux qui a caractérisé les années 70 et 80. Le passage des parités fixes aux changes flottants au début des années 70 a certes joué un rôle important à l'égard de ce phénomène, mais il devait aussi son origine aux chocs pétroliers de 1973 et 1979, alors que les pays producteurs recyclèrent leurs énormes profits par l'intermédiaire du système bancaire international. Enfin, ces flux traduisaient l'internationalisation croissante des décisions des entreprises ainsi que la détermination des institutions financières à tirer parti des possibilités qu'offrait cette période de fortes attentes inflationnistes. Les banques furent incitées à organiser et effectuer des prêts aux pays en développement de l'Amérique latine et de l'Asie du Sud-Est. L'enthousiasme du système bancaire s'est toutefois refroidi ces derniers temps, face à l'endettement considérable de plusieurs de ces pays – ceux d'Amérique latine notamment – et à leurs difficultés de remboursement.

Il y a 10 ans, la dette globale des pays en développement dépassait tout juste 223 milliards de dollars américains, dont 28 % étaient dûs aux institutions financières privées. En 1982, alors qu'on croyait que la crise de l'endettement avait atteint son paroxysme – les taux d'intérêt étaient au maximum et le pétrole importé coûtait encore très cher –, la dette des pays moins avancés avait grimpé à 569 milliards, dont environ 40 % provenant des banques privées. À la fin de 1985, le Secrétariat de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED) estimait que ce chiffre était passé à près de 650 milliards. Cet énorme passif, joint à la vulnérabilité de certaines institutions de crédit, a créé des tensions au sein de la communauté financière internationale. Malgré les efforts concertés du Fonds monétaire international (FMI), des gouvernements et d'autres

organismes de financement pour stabiliser et rajuster les rééchelonnements ou pour négocier des reconductions, la situation continue de susciter des attitudes de prudence et d'incertitude, d'où les pressions haussières sur les taux d'intérêt. Dans certains pays débiteurs, par exemple, plus du tiers des recettes d'exportation sert à payer l'intérêt sur la dette nationale (tableau 1-1).

La vigueur de l'économie américaine après la récession de 1982 était susceptible d'aider les pays d'Amérique latine à relancer leurs exportations et à réduire leur endettement global et, jusqu'à un certain point, c'est bien ce qui s'est produit. Les balances commerciales cumulatives des 10 principaux débiteurs de cette région sont passées de 11 milliards de dollars américains en 1980-1982 à 109 milliards entre 1983 et 1985. Néanmoins, ce redressement est principalement attribuable aux politiques intérieures de compression des dépenses et des importations. Les prix des matières premières, lesquelles constituent les principaux produits d'exportation de plusieurs de ces pays, sont restés déprimés, de sorte que si le volume des exportations s'est accru, la valeur globale des recettes (en dollars) n'a guère augmenté.

Le problème de la dette reste très critique en Amérique latine, beaucoup plus que dans le sud-est asiatique. Trois éléments sont particulièrement troublants. Tout d'abord, plusieurs des pays latino-américains ont été incapables de maintenir le taux de change de leur monnaie à un niveau suffisamment compétitif; aussi, bien que certains aient pu contenir les flambées inflationnistes, la hausse moyenne des prix à la consommation dans l'ensemble des 10 pays les plus endettés s'est maintenue à un taux annuel de plus de 100 % au cours des derniers mois. Deuxièmement, dans chacun de ces pays, le niveau de vie a baissé depuis cinq ans, et cette chute menace de s'aggraver sensiblement dans les principaux pays pétroliers au sein de ce groupe, soit le Mexique, le Pérou et le Venezuela. La marge dont ils disposent pour assurer le service de la dette est dangereusement diminuée, surtout si l'on tient compte du niveau élevé des taux d'intérêt. Enfin, les fuites massives de capitaux, en majeure partie vers les États-Unis, ont rendu la situation encore plus précaire. Le tableau 1-2 montre l'ampleur de cet exode, qui se fait souvent au moyen, tout à fait légitime, de l'achat de devises ou d'avoirs étrangers. Entre 1983 et 1985, les fuites de capitaux ont annulé près de 70 % de tous les nouveaux emprunts nets de ces pays hispano-

Tableau 1-1

Indicateurs de l'endettement de sept grands pays en développement, 1980-1985

	Argentine	Brésil	Mexique	Pérou	Venezuela	Nigeria	Philippines
Rapport dette/exportations[1]							
- 1982	405	339	299	251	169	85	270
- 1985	483	368	322	370	201	180	342
Rapport intérêts payés/exportations							
- 1982	50	54	44	25	18	8	24
- 1985	52	41	33	31	18	13	28
Flux nets de capitaux (milliards de $US)							
- 1981-1982	-7,0	0,2	-8,2	0,4	-7,2	-2,7	-2,0
- 1983-1984	-0,2	-1,8	-6,5	-0,5	-2,6	-1,2	0,6
Solde budgétaire du secteur public (en % de la DNB)							
- 1982	-17,7	-15,8	-17,6	-9,1	-12,9	-10,9	-4,8
- 1984	-12,0	-23,5	-7,6	-7,6	3,5	-4,5	-3,6
Solde commercial (milliards de $US)							
- 1980	-2,5	-4,8	-4,1	0,8	9,2	10,0	-2,5
- 1984	3,5	11,8	12,3	1,3	7,7	8,3	-0,7
Prix à la consommation (taux de variation annuelle)							
- 1980	100,8	78,0	26,3	59,2	23,1	9,9	18,0
- 1984	626,7	172,5	65,5	110,2	12,2	39,5	50,4

1 Moyenne de la dette extérieure brute au début et à la fin de l'année, en pourcentage des exportations de biens et de services.

SOURCE Morgan Guaranty Trust Company (New York), *World Financial Markets*, septembre-octobre 1985; et Nations Unies, *Bulletin mensuel de statistique*.

américains. Par exemple, le Mexique aurait pu abaisser sa dette extérieure d'à peu près 80 milliards de dollars si les bénéfices obtenus sur les avoirs étrangers avaient été rapatriés plutôt que d'être réinvestis à l'extérieur.

Tableau 1-2

Sortie de capitaux et nouveaux emprunts nets, dix pays d'Amérique latine, 1983-1985

Milliards de $US

	Sorties de capitaux[1]	Nouveaux emprunts nets[2]
Argentine	0,1	6,5
Bolivie	0,3	1,0
Brésil	6,6	20,2
Chili	-0,6	3,9
Colombie	0,7	3,2
Équateur	0,6	1,3
Mexique	16,2	9,0
Pérou	1,1	2,9
Uruguay	0,2	0,5
Venezuela	5,5	4,2
Total	30,8	44,2

1 Les sorties de capitaux correspondent ici à l'acquisition, déclarée ou non, d'avoirs étrangers par les entreprises non bancaires du secteur privé et par certains éléments du secteur public. Elles comprennent les fonds de roulement en devises étrangères des entreprises engagées dans le commerce international, ainsi que les transactions commerciales non inscrites et les variations dans l'évaluation de la dette et des réserves officielles qui sont attribuables aux fluctuations des changes. Un signe négatif indique des entrées nettes.

2 Flux cumulatifs; les chiffres représentent l'augmentation de la dette extérieure brute depuis la fin de 1982 jusqu'à la fin de 1985. Un signe négatif indique un remboursement net.

SOURCE Morgan Guaranty Trust Company (New York), *World Financial Markets*, février 1986.

Si nous soulevons ces questions ici, c'est qu'elles illustrent bien la fragilité des institutions financières internationales du point de vue de leur solvabilité et de la confiance qu'on éprouve à leur égard. Elles montrent aussi la vulnérabilité des banques des pays industrialisés face à de nouveaux chocs éventuels sur la scène internationale. Bien que la plupart des pays, y compris le Canada, aient exigé de leurs banques qu'elles accroissent leur capitalisation, et notamment leurs réserves pour mauvaises créances, l'ampleur du problème de l'endettement international, compliqué maintenant par des problèmes régionaux attribuables à l'effondrement des prix pétroliers, tend à rendre les banques commerciales très prudentes. De nouveaux accords de rééchelonnement ont aidé à réduire d'environ 45 milliards de dollars les paiements d'amortissement de la dette des pays en développement. L'adoption du plan Baker – dans lequel le Secrétaire américain au Trésor propose que soient versés en 1986-1988, sous la supervision du FMI, des prêts jouissant de concours privés et publics, d'une valeur de 56 milliards de dollars – devrait également aider. Certains des pays visés par le plan Baker pourraient cependant avoir de la difficulté à faire plus que d'acquitter l'intérêt sur la dette.

Les prix des matières premières

Tout comme le Canada, les pays en développement sont préoccupés par la chute des prix des matières premières. Au début de 1986, les cours avaient atteint leur niveau le plus bas, par rapport à ceux des produits manufacturés et des services. Malgré les sévères pénuries qu'avaient prédites des organismes prestigieux comme le Club de Rome, la production agricole mondiale est, à l'heure actuelle, plus élevée que jamais. Depuis 10 ans, la production de la plupart des produits forestiers, des métaux et des minéraux s'est accrue de 20 à 35 %, et c'est dans les pays en développement que l'augmentation a été la plus forte[1]. Que s'est-il donc produit ? Si la demande en aliments et en certaines autres matières premières a effectivement progressé aussi rapidement que l'avaient projeté des organismes tels que le Club de Rome, l'offre s'est cependant accrue encore plus vite. Aux États-Unis et dans la Communauté économique européenne, par exemple, la production d'aliments est fortement subventionnée, mais c'est dans certaines régions en développement – l'Inde, le sud-est asiatique et, plus récemment, la Chine – que les progrès ont été les plus rapides. Ces réalisations ont été rendues possibles par des méthodes de culture, engrais et insecticides nouveaux, par le contrôle du gaspillage et de meilleures méthodes d'entreposage, ainsi que par les progrès de la génétique agricole, tant dans la prévention des maladies que dans l'accroissement des rendements. Si la croissance démographique se ralentit à peu près partout dans le monde, la production alimentaire, par contre, est nettement en hausse.

Pour ce qui est des matières premières, une étude du FMI montre que la quantité nécessaire pour obtenir une unité de production diminue progressivement depuis plusieurs décennies[2]. La production industrielle délaisse graduellement les produits et procédés à forte consommation de matières premières et d'énergie. L'introduction et l'utilisation généralisée des puces de silicone ont mis en lumière les possibilités de réduire le recours aux matières premières. Ces tendances minent la croissance de la demande et laissent entrevoir la continuation de prix déprimés pour les produits primaires.

Le Canada ne peut éluder ces évolutions. Ses agriculteurs en subissent déjà les contrecoups, tandis que les coefficients d'endettement des autres producteurs du secteur primaire atteignent des niveaux très inquiétants et que bon nombre de sociétés pétrolières éprouvent des difficultés financières. Les banques restent très exposées au fléau des mauvaises créances sur l'étranger; au Canada même, l'encours de leurs prêts à des entreprises en situation précaire dans les secteurs des hydrocarbures, de l'agriculture et du commerce reste élevé.

La situation est cependant plus favorable dans le domaine du poisson frais et du poisson conditionné. L'évolution des goûts des consommateurs et l'amélioration des procédés de transformation et des techniques de commercialisation du poisson ont largement contribué à faire accroître les ventes et à relever les prix. Si les conditions de la pêche et les volumes des prises sont toujours soumis à des aléas et s'il subsiste toujours des problèmes dans certaines pêcheries, tant sur la côte est que sur la côte ouest, la plupart des pêcheurs jouissent néanmoins à l'heure actuelle de revenus plus élevés.

Un cas particulier : le pétrole

L'effondrement des cours mondiaux du pétrole est l'événement le plus spectaculaire qui se soit produit depuis la rédaction de notre dernier Exposé annuel. Les observateurs même les plus perspicaces, s'ils s'attendaient à un fléchissement des prix, n'avaient pas prévu une chute qui porterait les prix à 10 $US le baril sur le marché au comptant, ni la possibilité de voir les prix fluctuer entre 10 $ et 15 $. En valeur réelle, les cours pétroliers ont néanmoins suivi un cycle qui, à cause des délais plus longs qui caractérisent l'exploration et l'extraction, diffère des cycles propres aux autres minéraux et métaux. La dernière poussée des prix pétroliers (en chiffres réels) s'est produite en 1981; compte tenu des capacités excédentaires actuelles dans le secteur des hydrocarbures, il est peu probable qu'on assiste à une remontée des prix (en valeur réelle) avant le début des années 90. Les gains que la plupart des pays importateurs ont réalisés par suite de l'effondrement des prix ont été confortés par la dépréciation du dollar américain, devise qui sert au calcul du prix du pétrole. Cette chute des cours réels aide à contenir le taux d'inflation et à relever celui de la croissance économique.

Durant les années 70, un bon nombre des premiers pays producteurs, ainsi que certains autres pays en développement, ont nationalisé les installations de production des multinationales du pétrole. Les sociétés nationalisées produisaient près des trois quarts de l'or noir vendu sur le marché mondial. Ce faisant, elles ont ainsi modifié la structure de ce dernier, rompant les liens traditionnels entre la production et l'utilisation finale du pétrole dans les pays industrialisés. Il devenait dès lors impossible de maintenir une coordination étroite entre la production et le raffinage, et les multinationales furent incitées à prospecter dans des régions où elles étaient bien accueillies mais où les coûts d'exploration et d'extraction étaient souvent très élevés. Étant donné que la production et le raffinage se font en des endroits distincts, le volume de pétrole acheté sur le marché au comptant est passé d'environ 5 % à peut-être 50 % de toutes les transactions pétrolières. L'instabilité des prix qui en a découlé, jointe à l'accroissement des approvisionnements à coût élevé, a brisé le contrôle de l'OPEP sur le prix mondial du pétrole.

Au cours des années, les membres de l'OPEP, l'Arabie Saoudite en tête, ont pu réduire leur production afin de maintenir les cours au niveau qui leur paraissait souhaitable. Cette politique a cependant eu pour effet de subventionner le pétrole provenant des régions à production coûteuse, de sorte que la part de l'OPEP dans la production mondiale a baissé de 55 à 30 % entre 1973 et 1985. Les prix forts ont favorisé la venue de nouveaux approvisionnements sur le marché, alors même que la croissance de la demande globale ralentissait. La production pétrolière de la Grande-Bretagne et de la Norvège a atteint un volume record en 1983, et l'Inde et le Brésil, qui auparavant étaient de gros importateurs, ont rapidement atteint l'autonomie pétrolière.

La résultante de ces divers courants diffère radicalement de ce qu'elle serait si on laissait libre cours aux lois du marché. Lorsqu'on est en présence de ressources épuisables, ce sont les entreprises les plus efficientes qui devraient produire le plus, et le pétrole plus coûteux ne devrait faire son apparition que lorsque la demande est en hausse et l'offre est en baisse. La décision de l'Arabie Saoudite d'inonder un marché vacillant pour provoquer une baisse rapide des prix visait à renverser ce processus, ou tout au moins à inciter les pétrolières à coûts élevés à réduire leur production et, par là, à faire monter les prix de nouveau.

Que nous réserve l'avenir ? On peut prévoir que le marasme des prix amènera la plupart des entreprises à différer leurs projets d'investissement, ce qui se traduira par une baisse considérable de la production dans certaines régions du globe, y compris les États-Unis et le Canada, à moins que n'interviennent des considérations stratégiques. Une fois résorbé l'excédent de capacité, l'Arabie Saoudite pourrait de nouveau dominer le marché mondial du pétrole au cours des années 90 et les pays occidentaux pourraient devenir encore plus tributaires des producteurs du Proche-Orient qu'ils ne l'étaient au cours des années 70. Par ailleurs, comme les recettes des pays exportateurs ont diminué sensiblement, les plus endettés d'entre eux

(comme le Mexique) ont été gravement touchés, ce qui ajoutera aux risques de leurs créanciers. Troisièmement, en Amérique du Nord et en Europe, l'industrie pétrolière, bien que toujours dominée par les grandes multinationales, est aux prises avec des difficultés importantes, et la perte de recettes pétrolières contribue aux tensions supplémentaires sur les institutions financières. Au demeurant, l'énorme endettement de certaines grandes pétrolières et le maintien des cours déprimés de l'or noir pourraient bien forcer une vaste restructuration du secteur des hydrocarbures à l'échelle mondiale.

Commerce extérieur et taux de change

Bien que le dollar canadien se soit déprécié sensiblement par rapport au dollar américain depuis 1976, la montée rapide de ce dernier par rapport aux autres devises a entraîné notre dollar dans sa foulée. Aussi les exportations canadiennes, surtout de biens manufacturés, ont-elles vu leurs débouchés se multiplier aux États-Unis, tandis que leur part des exportations vers l'Europe a diminué. Si opportunes que soient les négociations que le Canada vient d'entreprendre avec son voisin en vue de libéraliser les échanges commerciaux entre les deux pays, il doit donc poursuivre sa quête de nouveaux marchés partout dans le monde.

À la fin de 1986 débutera une nouvelle ronde de négociations dans le cadre du GATT (General Agreement on Tariffs and Trade – Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce), à laquelle participeront la plupart des pays du monde, dont le Canada. Nous décrirons au chapitre 3 les préoccupations et les objectifs du Canada dans ces discussions, de même que les perspectives du libre-échange canado-américain. Nous nous bornons à souligner ici que bon nombre d'observateurs croient que ces nouvelles négociations multilatérales pourraient se révéler très difficiles. Les participants au Tokyo Round avaient réussi à abaisser les tarifs frappant un large éventail d'articles, particulièrement dans les pays industrialisés, mais diverses formes de protection non tarifaire sont venues se substituer ou s'ajouter aux tarifs. Les pays qui prendront part aux prochaines négociations sont-ils tous déterminés à consentir des réductions tarifaires réciproques et inconditionnelles, ou même à démanteler progressivement les barrières non tarifaires ? C'est loin d'être sûr. Bien que la plupart des gouvernements se disent favorables à la libéralisation multilatérale des échanges, de nombreux pays en développement envisagent ces futures négociations avec appréhension et plusieurs mesures protectionnistes sont encore à l'étude au Congrès des États-Unis. Très peu de pays de l'OCDE seraient prêts à envisager la dissolution, même partielle, des restrictions que comprend l'Accord multifibres; une proportion croissante des échanges commerciaux, évaluée à environ 44 % pour la zone de l'OCDE, est présentement soumise à des contrôles de ce genre[3]. Même pour les produits manufacturés, les échanges au sein de l'OCDE étaient soumis à des restrictions qui, en 1980, atteignaient 17 % de l'ensemble alors que la proportion n'était que de 4 % en 1974.

On a jugé souhaitable de laisser flotter les taux de change parce que cela donnait aux gouvernements une marge de manœuvre accrue pour l'application de politiques nationales en matière monétaire et budgétaire, ainsi qu'en matière d'emploi et de relations commerciales avec l'extérieur, tout en laissant la conjoncture internationale déterminer les taux de change. Mais les taux flottants, qui peuvent se désaligner durant de longues périodes, ont ajouté au climat d'incertitude dans lequel opèrent exportateurs et importateurs. La dépréciation des devises peut contrarier l'effet de stimulation des échanges que visent les réductions tarifaires, mais elle peut tout aussi bien neutraliser les effets protectionnistes des tarifs. À ce climat incertain s'ajoute la vigoureuse concurrence qu'exercent sur les marchés d'exportation les pays en développement tout autant que les pays riches, ce qui amène plusieurs d'entre eux à promouvoir leur commerce à l'aide de subventions, de politiques d'achat ou d'accords de troc, ou à contrôler les importations à l'aide d'autres barrières non tarifaires. Les États-Unis font souvent appel à des mesures de protection, comme cela s'est produit récemment pour les bardeaux de cèdre canadiens et comme on l'envisage pour restreindre les importations du bois résineux. La faiblesse relative du dollar canadien par rapport à la devise américaine accentue l'attrait des matières premières canadiennes, mais la réaction des producteurs et des syndicats américains a été de demander l'imposition de restrictions (volontaires ou non) aux importations ou d'une surtaxe sur le bois canadien.

La distinction qui existait naguère entre les questions relatives aux échanges commerciaux (qui sont soumises aux règles du GATT) et celles qui touchent aux taux de change (qui relèvent principalement du FMI) n'est plus aussi nette. Une analyse récente de cette question signale qu'un des aspects les plus remarquables de cette période de taux flottants est qu'on a tout simplement ignoré les institutions qui régissent les rapports commerciaux, en même temps qu'ont été affaiblies celles qui facilitent la coopération en matière de politiques macroéconomiques. Ces deux phénomènes ont agi l'un sur l'autre. Les conséquences du manque de coopération macroéconomique sapent forcément toute tentative de coopération en matière d'échanges commerciaux, et on ne pourra stabiliser les changes qu'en coordonnant davantage les politiques nationales, suivant les auteurs[4].

Les incidences pour le Canada

Grâce en partie à la maîtrise de l'inflation et à la baisse des prix de l'énergie, les perspectives pour le Canada demeurent, somme toute, assez favorables. La conjoncture internationale peut cependant modifier le rythme, l'orientation et la nature des évolutions intérieures, d'où la nécessité de demeurer prudent. Ces dernières années, les États-Unis, bénéficiant de l'afflux de l'épargne étrangère, ont été la « locomotive » de la reprise économique mondiale. Ils ont aussi bénéficié de la faiblesse des prix de l'énergie, qui a contribué à réduire l'inflation et à relever les revenus réels. On ne sait pas très bien, toutefois, jusqu'où et à quel rythme le dollar américain continuera de baisser par rapport aux monnaies des principaux partenaires commerciaux des États-Unis. Cette question est à son tour liée à l'efficacité avec laquelle le gouvernement et le Congrès américains s'attaqueront à la question du déficit budgétaire. Toute compression du déficit libérerait une partie de l'épargne intérieure et réduirait d'autant la sujétion à l'épargne étrangère. La plupart des observateurs estiment que, même si la loi Gramm-Rudman-Hollings a été partiellement affaiblie par la Cour suprême, elle a donné à la Maison-Blanche et au Congrès le coup de fouet nécessaire pour les amener à réduire, graduellement mais fermement, le déficit structurel. Si le taux d'inflation et les taux d'intérêt restent à la baisse, la réduction du déficit permettrait au dollar américain, après s'être déprécié encore un peu, de retrouver son équilibre sans trop de difficulté.

Il se pourrait évidemment que la conjoncture aux États-Unis ou ailleurs incite les investisseurs à se départir de leurs avoirs en dollars américains en échange d'actifs japonais ou ouest-allemands, par exemple. Un tel revirement accélérerait et enracinerait encore davantage la baisse de la devise américaine, raviverait l'inflation et risquerait de mener à une crise de confiance entre les marchés financiers nationaux et les marchés de change étrangers[5]. Dans ce scénario de « rééquilibrage difficile », la Réserve fédérale aux États-Unis serait forcée de relever les taux d'intérêt et, en même temps, le dollar lui-même. Or, une telle intervention, jointe aux coupures budgétaires, risquerait de déclencher une nouvelle récession chez nos voisins. Un ralentissement de la croissance et une hausse des taux d'intérêt aux États-Unis auraient évidemment des effets négatifs sur la croissance économique ailleurs, tant au sein de l'OCDE que dans les pays en développement; ils se répercuteraient dans toute l'économie canadienne et aggraveraient le problème international de l'endettement.

Les prix déprimés des matières premières constituent un autre facteur d'incertitude. C'est dans les provinces centrales que la croissance de l'économie canadienne a enregistré les gains les plus importants ces dernières années, mais comme les richesses naturelles fournissent une proportion non négligeable des exportations, la stagnation des prix (sauf dans le secteur de la pêche maritime) pourrait imposer des ajustements difficiles et des pertes d'emplois dans les régions et les localités qui dépendent de l'extraction et de la transformation des ressources. Déjà, les cours languissants du pétrole, du gaz et des céréales produisent des retombées négatives dans les Prairies et menacent la survie des chantiers pétroliers au large de la côte atlantique et dans la mer de Beaufort. Le Canada a investi des sommes considérables dans le secteur de l'agriculture et de nombreux programmes fédéraux et provinciaux visent à encourager les agriculteurs à maintenir leurs exploitations et à persévérer au cours des dépressions cycliques des prix agricoles. Mais, face à la perspective d'une guerre des prix sans merci entre les États-Unis et les pays de la Communauté économique européenne – une guerre menée à grands renforts de subventions céréalières –, les producteurs canadiens et la Commission canadienne du blé sont impuissants.

Dans une large mesure, l'issue dépendra de la bonne volonté des partenaires et du résultat des négociations canado-américaines sur la libéralisation des échanges[6]. Il existe des différences de vues au sein du Congrès américain et entre le Congrès et l'administration Reagan, tant quant à l'objet des négociations que quant à la marge de manœuvre dont devraient disposer les négociateurs. À l'heure actuelle, l'intérêt pour la libéralisation du commerce est beaucoup plus vif au Canada qu'aux États-Unis, ce qui n'a rien d'étonnant puisqu'elle profiterait davantage au Canada. Au Congrès, la notion de libéralisation des échanges, bilatérale ou multilatérale, tend à être réinterprétée dans le sens d'échanges « équitables » (« *fair trade* »), concept dont les Américains donnent une définition qui reflète nettement leurs préjugés en cette matière. La baisse du dollar américain a déjà suscité une augmentation des exportations aux États-Unis et, avec le temps, elle contribuera à alléger le lourd déficit commercial. On ne saurait cependant sous-estimer la force des sentiments protectionnistes au Congrès et dans l'opinion publique. L'administration Reagan a pu largement résister à ces pressions jusqu'à maintenant, mais comme c'est le Congrès qui, en dernier ressort, peut décider d'accepter ou de rejeter un accord de libéralisation des échanges et comme une nouvelle équipe dirigeante se trouvera à la Maison-Blanche dans un peu plus de deux ans, l'avenir est incertain.

Il est peut-être trop tôt pour en débattre l'issue éventuelle, mais nous demeurons modérément optimistes. Mais si les pourparlers aboutissaient à une impasse, on peut d'ores et déjà entrevoir les problèmes qui ne manqueraient pas de se poser. Les États-Unis constituent un marché immense et, tout au moins pendant un certain temps, ils pourraient probablement

s'isoler derrière des barrières protectrices sans que le niveau de vie de la population en soit sérieusement menacé. Il en va tout autrement pour le Canada. Pour concurrencer leurs rivales, nos entreprises doivent avoir accès aux marchés étrangers et être à la pointe de la créativité technologique et de la productivité. Par ailleurs, un échec des négociations pourrait susciter des tensions et des incertitudes quant à l'avenir, non seulement au Canada et aux États-Unis mais également chez leurs partenaires commerciaux. Enfin, le Canada devrait alors exercer des pressions encore plus fortes, dans le cadre du GATT, en faveur d'une réduction multilatérale des entraves tarifaires et non tarifaires au commerce.

Ce qui se dégage de tout cela, c'est que même si les instruments de contrôle politique sont restés aux mains des gouvernements, le jeu des forces économiques est carrément passé du plan national au plan international. On ne peut plus s'en remettre uniquement aux taux de change pour protéger les économies nationales contre les chocs qui se produisent sur les marchés mondiaux. De plus en plus, les gouvernements, les entreprises et les syndicats doivent tenir compte, au moment d'élaborer leurs plans et leurs politiques, de l'économie mondiale et des possibilités qu'elle offre. Il se trouvera dans tous les pays des groupes qui s'opposeront à ces changements et les gouvernements voudront, bien sûr, amortir le choc des ajustements les plus difficiles, mais il faudra aussi coordonner les efforts à l'échelle nationale et internationale. La coordination internationale permettra de réduire la volatilité des écarts de taux de change et d'abaisser les barrières tarifaires et non tarifaires, mais il faudra aussi des politiques nationales pour faciliter en même temps l'adaptation. Les politiques qui auront de meilleurs résultats sont celles qui renforceront l'aptitude du Canada à être compétitif sur les marchés internationaux. Elles exigeront de la détermination et de la compréhension aux niveaux fédéral, provincial et local. Elles exigeront aussi de la souplesse – dans l'organisation du travail, dans les relations patronales-ouvrières et dans la mise au point des programmes de l'État. Et elles exigeront également un climat d'harmonie nationale et un désir commun d'aider ceux qui seront défavorablement touchés par ces changements. Car il ne faudra pas considérer les ajustements nécessaires comme la seule responsabilité des entreprises et des travailleurs affectés, mais comme un devoir de toute la société.

Cela exigera un changement dans les attitudes, car la recherche de solutions aux problèmes économiques tend souvent à se transformer en une bataille entre adversaires. Il existe pourtant un grand nombre de démarches que les Canadiens peuvent entreprendre en commun pour vaincre les difficultés que suscite la concurrence internationale[7], et c'est à partir de telles initiatives qu'ils pourront assurer les progrès de leur économie.

2 Les perspectives à moyen terme

Malgré la pause survenue plus tôt cette année, l'économie canadienne continue, dans l'ensemble, à faire des progrès impressionnants. Le ralentissement de l'inflation, la baisse des taux d'intérêt, l'embellie des revenus réels, de l'emploi et de la situation financière des personnes et des entreprises sont tous des facteurs qui se sont conjugués pour maintenir la croissance de l'économie canadienne à un taux relativement élevé pour la troisième année consécutive. La dépense nationale brute devrait s'accroître de 3 %, en termes réels, cette année, le Canada dépassant plusieurs autres pays industrialisés à cet égard. En outre, l'économie canadienne a conservé sa vigueur, la demande intérieure ayant remplacé les exportations nettes comme moteur de la croissance. L'an dernier, pour la première fois depuis le début de la reprise, les investissements ont fortement contribué à la croissance (tableau 2-1).

La productivité s'est accrue à un rythme appréciable depuis la récession de 1981-1982. Il s'est créé en 1985 près de 400 000 nouveaux emplois, dont les trois quarts à plein temps; cette année, l'augmentation devrait se chiffrer autour de 310 000. En raison de l'accroissement substantiel de la population active, la diminution du taux de chômage a cependant été plutôt lente : de 11,3 % en 1984, le taux est tombé à 10,5 % en 1985; il oscille présentement entre 9,5 et 10 %.

La baisse des attentes inflationnistes et du loyer de l'argent aux États-Unis a mené à une diminution sensible des taux d'intérêt canadiens en 1985, qui se sont maintenus à environ 150 points de base (c'est-à-dire, 1,5 point de pourcentage), en moyenne, au-dessous de leurs niveaux de l'année précédente. Ils ont continué à descendre encore cette année. À cause des

Tableau 2-1

Indicateurs économiques, Canada et États-Unis, 1983-1985[1]

Pourcentages (sauf indication contraire)

	1983-1985		1985	
	Canada	États-Unis	Canada	États-Unis
Taux de variation annuelle				
PNB réel[2]	4,2	4,1	4,0	2,2
Dépenses de consommation	3,9	4,1	5,0	3,3
Investissement fixe des entreprises	1,8	11,0	6,6	7,5
Achats des administrations	1,9	3,8	1,9	6,0
Population active	1,8	1,6	1,9	1,7
Emploi	2,0	2,5	2,8	2,0
Indice des prix de la DNB	4,0	3,8	3,4	3,3
Indice des prix à la consommation	4,7	3,7	4,0	3,5
Coût unitaire de la main-d'œuvre	2,2	3,4	3,1	4,5
Exportations nettes[3] (milliards de $ de 1981)	17,3	-70,9	18,0	-108,4
Taux de chômage	11,2	8,1	10,5	7,2
Taux d'épargne personnelle	14,2	5,6	13,5	4,7
Taux d'intérêt à court terme	10,1	8,5	9,6	7,5
Solde budgétaire fédéral (milliards de $)	-29,3	-184,3	-32,3	-200,5
Solde au compte courant (milliards de $)	1,9	-88,4	-0,6	-117,1

1 Les données financières sont exprimées dans les monnaies respectives des deux pays.
2 PIR réel pour le Canada, suivant les Comptes nationaux révisés.
3 Pour le Canada, les données ne comprennent pas les flux de revenus.
SOURCE Pour le Canada : Statistique Canada, *Comptes nationaux des revenus et des dépenses - Premier trimestre de 1986*, nº 13-001; pour les États-Unis : U.S. Department of Commerce, *Survey of Current Business*, éditions récentes.

fortes pressions à la baisse sur son dollar, le Canada n'a cependant pu tirer parti de tous les avantages découlant de la réduction des taux américains.

Dans le passé, lorsqu'une reprise économique tenait le coup aussi longtemps que celle que nous connaissons présentement (environ trois ans), elle montrait souvent des signes d'essoufflement alors que la production se rapprochait de la capacité maximale de l'économie et que l'inflation se remettait à grimper; l'économie entrait ensuite dans la phase descendante du cycle. La reprise actuelle s'éloigne toutefois de ce modèle et divers facteurs autorisent au contraire une certaine dose d'optimisme pour l'avenir. Tout d'abord, le ballon inflationniste reste dégonflé dans la plupart des pays industrialisés et ne montre aucune disposition à s'envoler de nouveau, ce qui aide à faire diminuer les taux d'intérêt. Deuxièmement, la chute du prix du pétrole et l'effet bénéfique qu'elle a eu sur les revenus réels dans les pays consommateurs vont stimuler l'activité économique encore davantage. Par ailleurs, plusieurs des partenaires du Canada au sein de l'OCDE (les États-Unis, notamment) ont recentré leurs politiques budgétaire (devenue un peu plus restrictive) et monétaire (qu'ils ont légèrement desserrée), ce qui a amélioré la situation en matière de taux d'intérêt et de stabilité des changes dans ces pays. Enfin, les États sont davantage conscients de la nécessité de collaborer étroitement pour redresser certains déséquilibres qui ont des répercussions à l'échelle mondiale, en particulier ceux que suscite l'endettement massif des pays en développement. Grâce à l'influence de ces éléments très positifs, la reprise pourrait très bien se prolonger jusqu'à la fin des années 80, ce qui, quant à la durée, en ferait la deuxième période de redressement économique depuis 1945.

Il se produit néanmoins en 1986 des ajustements qui enlèvent provisoirement à la croissance une partie du dynamisme qu'elle manifestait depuis trois ans. Ainsi, les effets de l'effondrement des prix du pétrole sur la planification des entreprises et sur la consommation générale de produits dérivés du pétrole s'exercent dans des délais différents. L'industrie pétrolière (au Canada et ailleurs) en ressent l'incidence négative presque immédiatement, tandis que les consommateurs doivent attendre plus longtemps les répercussions bénéfiques que la chute des cours doit entraîner. De même, les avantages que devaient susciter les rajustements des taux de change qui se sont produits depuis le milieu de l'année 1985 mettent plus de temps à se concrétiser que les experts ne l'avaient prévu. La balance commerciale des États-Unis ne s'est pas redressée autant ou aussi rapidement qu'on l'avait d'abord espéré. Mais ce sont là des difficultés de chronométrage, qui ne devraient pas, à plus long terme, modifier les tendances plus fondamentales. On ne saurait conclure que le temps d'arrêt enregistré au début de l'année va mener à une période de récession. Ce que révèlent ces événements, c'est tout au plus que la phase d'ajustement précédant la pleine réalisation des bienfaits escomptés durera plus longtemps qu'on ne l'avait d'abord envisagé.

Il n'en subsiste pas moins certaines causes d'inquiétude. Bien que la croissance économique se soit déroulée au même rythme au Canada et aux États-Unis depuis trois ans, le taux de chômage reste beaucoup plus élevé de ce côté-ci du 45e parallèle, et il est également supérieur au chiffre observé avant la récession de 1982. Cette année-là fut marquée par un accroissement rapide de la population active, une amélioration de la productivité et une baisse importante de la production; l'emploi diminuait aussi – d'à peu près 350 000 par rapport au chiffre de 1981 –, de sorte que le taux de chômage passa brusquement de 7,5 % en 1981 à 11 % en 1982. Depuis, plus d'un million d'emplois ont été créés, mais le nombre des actifs s'est accru à peu près au même rythme. Si, en Ontario, le chômage se maintient actuellement autour de 7 %, la situation est moins rose dans les provinces de l'Ouest et de l'Atlantique. En outre, la chute du prix du pétrole cette année va évidemment aggraver le problème en Alberta.

Si l'investissement réel a progressé à un rythme passablement rapide (6,6 %) en 1985 – grâce, principalement, à la forte augmentation des dépenses en logement –, en proportion de la DNB il est resté très faible comparativement aux années antérieures. Pour ce qui est de l'avenir, le marasme des prix des produits de base, le niveau élevé des taux d'intérêt réels et la présence de capacités excédentaires sont au nombre des facteurs qui pourraient peser sur le volume des investissements au cours des prochaines années.

Malgré la hausse appréciable de la production et de l'emploi depuis trois ans, le déficit budgétaire du gouvernement fédéral ne laisse pas d'inquiéter. Bien que la relâche des taux d'intérêt lui ait permis de respirer un peu, le recours grandissant à l'endettement pour financer ses déficits risque de réduire la marge de manœuvre dont il dispose pour mettre en place des services essentiels.

Le scénario de référence

Comme par le passé, nous faisons appel, dans l'Exposé de cette année, à un scénario de référence pour tenter d'esquisser l'orientation probable de l'économie à moyen terme. Les projections que renferme ce scénario doivent être considérées comme des prévisions conditionnelles, établies à partir d'extrapolations sur le passé et de notre perception de l'influence qu'exerceront divers facteurs sur le déroulement futur de l'économie. Au nombre de ces facteurs se trouvent

les politiques économiques et sociales de l'État, la confiance des entreprises et des consommateurs, les perspectives économiques à moyen terme des principaux partenaires commerciaux du Canada, la situation des marchés financiers aux États-Unis, les prix des produits de base et la mesure dans laquelle l'expérience du passé peut servir de guide pour l'avenir. Les hypothèses posées dans le scénario de référence ne peuvent englober que partiellement la portée des décisions des entreprises, qui souvent débordent de beaucoup les tendances et les liens historiques. Les principales hypothèses sont décrites dans l'encadré et dans le tableau 2-2. Nous les examinons de manière plus détaillée à l'appendice A.

Hypothèses du scénario de référence pour les politiques intérieures

Prix énergétiques – Maintien des barèmes de prix pour le pétrole brut et le gaz naturel établis dans l'Accord de l'Ouest et l'Entente sur les marchés et les prix du gaz naturel. Le prix du pétrole suit de près le cours mondial; le prix du gaz est également libéré à compter du 1er novembre 1986.

Fiscalité – Barèmes fiscaux du budget fédéral de février 1986 (impôts sur les revenus des particuliers et des sociétés, impôts indirects) à compter de mars 1986. Aux barèmes fiscaux existants s'appliquant à l'énergie sont substituées les mesures qu'introduisent l'Accord de l'Ouest et l'Entente sur les marchés et les prix du gaz naturel. Ainsi, la TRPG est éliminée progressivement et la taxe d'accise sur les carburants est appliquée conformément au budget de mai 1985 et à l'échéancier modifié annoncé en juin 1985. Les mesures budgétaires des provinces en vigueur en juin 1986 sont incorporées dans le scénario de référence.

Dépenses publiques – Les hausses moyennes des dépenses en biens et services sont comprimées, s'établissant comme suit (en valeurs constantes) : dépenses fédérales non militaires, 0,7 %; dépenses fédérales militaires, 2,8 %; dépenses provinciales en traitements et salaires, 1,5 %; autres dépenses provinciales, 3,5 %. Les salaires dans le secteur public sont indexés sur l'indice des prix à la consommation. La hausse des prix des principaux services du secteur public est établie à 3,6 % par année. Les transferts sont indexés conformément aux dispositions de la loi. Les ententes relatives à la fiscalité et au financement des programmes établis incorporent les changements prévus dans les budgets et le critère des cinq provinces pour les paiements de péréquation. Les hypothèses relatives aux dépenses fédérales pour l'aide financière et les subventions sont conformes à la politique actuellement en vigueur.

Politique monétaire – Les taux d'intérêt canadiens évoluent de pair avec les taux américains. L'offre de monnaie est flexible et ralentit provisoirement de temps à autre.

Tableau 2-2

Scénario de référence : hypothèses relatives à la conjoncture internationale, 1986-1996

Pourcentages

							Moyennes	
	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1986-1991	1992-1996
Taux de variation annuelle								
Production industrielle de l'OCDE								
Zone entière	1,9	4,0	2,4	0,4	4,3	3,7	2,8	2,8
Cinq grands pays membres[1]	2,6	3,1	2,5	2,5	3,2	3,4	2,9	3,4
Prix mondial du pétrole brut (f. à b.)[2]	-44,4	0,0	9,8	9,1	6,0	6,5	-2,2	6,5
États-Unis								
PNB réel	2,7	4,1	2,5	0,5	5,7	3,1	3,1	2,7
Production industrielle	1,6	4,4	2,4	-0,7	4,9	3,9	2,8	2,5
Indice des prix à la consommation	1,6	3,0	4,7	5,3	3,8	4,0	3,7	4,8
Taux de chômage aux États-Unis	7,0	6,4	6,7	7,7	6,7	6,4	6,8	6,1
Taux d'intérêt à court terme aux États-Unis[3]	6,9	7,3	6,9	8,5	7,5	7,0	7,4	7,3

1 Allemagne de l'Ouest, France, Italie, Japon et Royaume-Uni.
2 Suivant nos hypothèses, le prix mondial passe de 15 $US en 1986-1987 à 16,50 $US en 1988 et 18 $US en 1989. Les pourcentages figurant ici ont cependant été calculés à partir de données exprimées en dollars canadiens.
3 Taux privilégié du papier commercial à court terme (trois mois).
SOURCE Conseil économique du Canada, modèle CANDIDE 3.0, août 1986.

De façon générale, le scénario de référence prévoit que, grâce à la faiblesse des prix du pétrole et des taux d'intérêt, aux perspectives économiques mondiales plutôt favorables et au recentrage de la politique monétaire et budgétaire, tant aux États-Unis qu'au Canada, la croissance économique va se poursuivre, l'inflation restera maîtrisée et le taux de chômage s'abaissera graduellement. La chute des prix des matières premières risque toutefois d'accroître les tensions dans les régions qui dépendent de ces produits et d'y assombrir quelque peu les perspectives d'une relance des investissements fixes des entreprises. Sans oublier, bien sûr, la possibilité d'une nouvelle pause lorsque la reprise actuelle aura atteint son apogée.

Avant de passer à une description détaillée du scénario de référence, il convient de faire une mise en garde. Outre l'élément d'incertitude qu'introduit dans l'analyse la révision des Comptes nationaux (voir l'encadré), on peut légitimement se demander si les rapports entre les diverses variables qui animent l'activité économique restent ce qu'ils étaient autrefois ou si, dans le contexte de la planétarisation actuelle des marchés et de la concurrence, de nouveaux liens d'interdépendance sont en train de s'établir. Il se produit à l'heure actuelle des ruptures structurelles dans les grandes tendances économiques. La formation de l'OPEP et l'explosion inflationniste qui l'a suivie dans tout le monde industrialisé en fournissent un exemple. Aujourd'hui, l'OPEP est divisée, l'inflation s'assoupit, la réduction de la dette est devenue une préoccupation générale et la plupart des entreprises ont comprimé leurs effectifs humains et adopté des techniques plus modernes. Les signaux du marché et les réactions des agents économiques à ces signaux se sont également modifiés. La façon dont les entreprises et les gouvernements réagissent à des chocs internationaux sur les prix ou sur l'offre de certains produits a proba-

L'effet des révisions des Comptes nationaux sur les projections économiques

Les projections décrites dans ce chapitre ont été effectuées à l'aide du modèle CANDIDE 3.0. Or, Statistique Canada a récemment effectué une révision majeure de la base de données qui sert aux modèles économétriques tels que CANDIDE. Ces révisions systématiques ont pour but d'incorporer de nouvelles données et des améliorations méthodologiques à la comptabilité nationale. Elles permettent de mieux comprendre les mécanismes économiques et de mesurer les effets que les événements et les politiques peuvent avoir sur l'évolution de l'économie. Lorsqu'il faut modifier les perceptions et les modèles pour tenir compte des nouvelles données, il est toutefois normal qu'on éprouve une certaine hésitation à prédire les tendances futures.

La dernière révision majeure du système des Comptes nationaux avait eu lieu en 1972; des révisions moins importantes ont été effectuées en 1977 et 1983. Depuis, les résultats des enquêtes sur le commerce de détail (1983) et sur les dépenses des familles (1982) ont été publiés. En incorporant dans le système les renseignements produits par des enquêtes de ce genre, on peut en même temps améliorer la méthodologie, éliminer les ruptures dans les séries statistiques, donner plus de détails et réduire les erreurs de calcul.

On peut en outre profiter d'une révision majeure pour introduire des modifications visant les définitions, la présentation et la méthodologie, en vue de renforcer les liens entre les différentes composantes de la comptabilité nationale. C'est ainsi que la révision de 1986, qui met l'accent sur le produit intérieur brut plutôt que sur le produit national brut, facilite par là l'étude conjointe des comptes économiques provinciaux et nationaux. Les deux systèmes reposent maintenant sur la même base, le produit intérieur brut, de sorte que la somme des totaux provinciaux équivaut directement aux totaux nationaux sans qu'il soit nécessaire d'introduire des modifications pour établir la comptabilité nationale sur la base de la production intérieure. L'adoption du PIB est d'ailleurs plus conforme à la pratique internationale et à la présentation recommandée dans le système de comptes nationaux des Nations Unies.

Dans la comptabilité nationale, on tente en outre d'éliminer les effets de prix des données sur les dépenses en dollars courants en recourant à un indice de prix pondéré d'après une base appropriée. La révision de 1986 comprend également une nouvelle année de base pour construire ces indices de prix, soit 1981 au lieu de 1971. Certaines autres améliorations ont également été apportées à la méthode de calcul de ces indices, y compris l'adoption d'une nouvelle méthodologie pour calculer des indices de prix pour les ordinateurs.

En raison de tous ces changements, il nous a été plus difficile de faire appel aux instruments analytiques existants, tels que le modèle CANDIDE 3.0, pour évaluer les perspectives de l'économie. Nous avons cependant visé à établir des liens systématiques entre l'ancien et le nouveau systèmes. Le Conseil a toujours, dans ses Exposés annuels, mis l'accent sur les taux de croissance plutôt que sur les niveaux d'augmentation, tant dans ses analyses que dans les documents chiffrés. En reliant les taux de croissance aux principaux agrégats économiques présents dans les deux systèmes, nous avons pu mettre au point un ensemble de projections qui, croyons-nous, présentent un degré d'exactitude acceptable aux fins de notre analyse. La prévision est une activité problématique même dans des conditions normales; elle l'est encore davantage lorsqu'elle survient peu après une révision majeure de la base de données. À plus long terme, nous estimons cependant que les nouveaux renseignements, une fois absorbés, permettront aux experts et aux décideurs de faire des choix mieux éclairés.

blement évolué également. S'il en est vraiment ainsi, certaines des équations mathématiques du modèle CANDIDE 3.0, qui reposent sur des données historiques, ne reflètent peut-être plus les faits autant qu'elles ont pu le faire par le passé. Aussi pourrait-il arriver que certaines des projections qui se dégagent de nos simulations soient très loin de la réalité. Bien sûr, tous les modèles économétriques sont exposés à ce danger. Éventuellement, lorsque les nouveaux liens économiques se révéleront à l'analyse et pourront être incorporés dans les modèles, les difficultés de calcul que suscitent les ruptures structurelles diminueront.

Nous analysons ci-après les résultats du scénario de référence, qui sont résumés dans le tableau 2-3.

Au cours des cinq prochaines années, la DNB réelle croîtra d'environ 3 %, en moyenne, grâce surtout à l'impulsion de la consommation et des investissements en construction résidentielle (logements) et non résidentielle (bâtiments et équipement). En termes réels, les dépenses publiques en biens et services progresseront à un rythme beaucoup moins rapide que la production globale, traduisant ainsi l'attitude d'austérité adoptée par tous les paliers de gouvernement. Malgré la vigueur des exportations, l'apport du secteur commercial à la croissance réelle restera, à moyen terme, légèrement négatif en raison des dépenses élevées qu'absorbera le service de la dette.

C'est à la hausse des revenus réels, de la productivité et de l'emploi, ainsi qu'à la baisse constante du taux d'épargne personnelle, qu'il faut attribuer la croissance projetée des dépenses de consommation. L'embellie en matière d'inflation, de taux d'intérêt et de déficits publics va contribuer à accroître la confiance des

Tableau 2-3

Évolution projetée des principaux indicateurs de l'économie canadienne suivant le scénario de référence, 1986-1996

Pourcentages

							Moyennes	
	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1986-1991	1992-1996
Taux de variation annuelle								
DNB réelle	3,0	4,1	3,2	1,3	2,8	3,9	3,0	3,7
Indice des prix à la consommation	3,2	2,5	2,8	3,8	3,8	3,5	3,3	4,1
Population active	2,3	1,5	1,6	1,6	1,2	1,2	1,6	1,4
Emploi	3,1	2,0	1,4	1,6	1,8	1,6	1,9	1,9
Production par heure-personne	0,5	2,4	2,4	0,6	1,7	2,7	1,7	2,4
Taux de salaire réel	1,8	2,7	2,5	1,7	2,6	2,9	2,4	2,8
Taux de salaire nominal	5,0	5,2	5,4	5,6	6,5	6,6	5,7	7,0
Investissement	5,1	3,9	4,3	2,6	1,6	3,8	3,5	4,1
Taux de chômage	9,8	9,4	9,5	9,5	9,0	8,6	9,3	7,1
Taux d'activité[1]	65,7	66,2	66,6	67,1	67,5	67,6	66,8	68,4
Proportion de la DNB								
Investissement réel	20,4	20,4	20,6	20,9	20,6	20,6	20,6	20,8
Soldes budgétaires des gouvernements								
Fédéral	-5,7	-4,7	-3,8	-3,6	-3,2	-2,5	-3,9	-1,1
Provinces	-0,7	-0,7	-0,5	-0,6	-0,5	-0,4	-0,6	-0,1
Solde de la balance des paiements								
Compte courant	-0,9	-0,3	-0,2	-1,0	-0,4	-0,3	-0,5	-0,3
Transactions sur l'énergie	1,2	1,0	1,1	1,1	1,2	1,2	1,1	1,1
Transactions autres que sur l'énergie	-2,1	-1,4	-1,3	-2,1	-1,7	-1,5	-1,7	-1,4

1 La population active en pourcentage de la population âgée de 15 ans ou plus.
SOURCE Conseil économique du Canada, modèle CANDIDE 3.0, août 1986.

consommateurs, en même temps qu'à expliquer cette diminution du taux d'épargne.

D'après nos projections, le taux d'inflation se maintiendra à un niveau peu élevé – peut-être le moins élevé depuis les années 60 – au cours des cinq prochaines années, grâce à un ensemble inhabituel de facteurs : le marasme des prix du pétrole et des autres produits de base, les progrès de la productivité, le niveau modéré des hausses salariales et le maintien des restrictions budgétaires. À mesure que l'activité se rapprochera des capacités et que l'influence favorable de la chute des cours pétroliers sur le coût de la vie s'estompera, la braise inflationniste pourrait s'attiser, mais ce risque ne nous paraît pas très important, à moins que la masse monétaire ne se mette à s'accroître plus que prévu.

Le scénario de référence ne projette, pour le moyen terme, qu'une légère amélioration du taux de chômage, du fait que la population active va continuer d'augmenter de pair avec l'emploi. Le taux devrait, au cours des cinq prochaines années, se maintenir autour de 9 %. De 1992 à 1996, la croissance de l'emploi dépassera probablement celle de la population active, ce qui entraînera une baisse graduelle, à 7 %, du taux de chômage.

Selon nos projections, le vieillissement graduel de la population active, l'adoption de nouvelles techniques et l'accalmie sur les prix réels de l'énergie se conjugueront pour produire une hausse sensible de la productivité, favorisant ainsi un accroissement important des revenus (en valeur réelle). D'ici à 1996, la productivité (la production par heure-personne) devrait augmenter d'environ 2 % par année et les salaires réels devraient se hausser à un rythme encore plus rapide. Ce serait là une amélioration importante par rapport aux chiffres observés à la fin des années 70, mais on sera encore loin de la performance soutenue des années 50 et 60.

Quant à la reprise des investissements des entreprises, on prévoit qu'elle sera plutôt modeste, comparativement aux niveaux atteints par le passé, et ce, malgré la fermeté de la croissance, la hausse des taux d'utilisation des capacités et l'accroissement des ressources d'autofinancement et des bénéfices. Divers facteurs en sont la cause : le niveau élevé des taux d'intérêt (environ 450 points au-dessus de la moyenne du passé), l'anémie des prix des produits primaires, l'avenir peu prometteur des investissements énergétiques, les excédents de capacité dans bon nombre d'industries primaires et secondaires et l'austérité budgétaire des gouvernements. Aussi la part de l'investissement réel des entreprises dans la DNB devrait-elle, selon les projections, rester bien en deçà de ce qu'elle a été par le passé, ce qui tendra à ralentir la hausse de la productivité et des revenus réels.

La réduction du déficit est l'une des priorités du gouvernement fédéral, et elle doit le rester. Par suite des mesures qu'il a prises ou annoncées et de l'éclaircie en matière de production, d'emploi, d'inflation et de taux d'intérêt, le déficit fédéral (suivant la définition des Comptes nationaux), qui était de 32,3 milliards de dollars en 1985, devrait s'abaisser à moins de 20 milliards en 1990. Si on exclut les paiements d'intérêts, le solde budgétaire du gouvernement fédéral devrait même afficher un robuste surplus au cours des 10 prochaines années, comme durant les années 60. Aussi la part de la dette fédérale dans la DNB et celle des dépenses publiques consacrées au service de la dette devraient-elles atteindre un maximum vers la fin de la décennie, puis diminuer graduellement par la suite.

Les projections relatives au déficit sont cependant extrêmement sensibles aux hypothèses touchant l'activité économique et les taux d'intérêt. Par exemple, si les taux d'intérêt devaient se situer à 100 points de base – c'est-à-dire 1 point de pourcentage – au-dessous des taux projetés, le déficit fédéral pourrait être inférieur de plus de 3 milliards de dollars au chiffre que révèle le scénario de référence. Si, par contre, les perspectives économiques mondiales devaient s'assombrir et que les taux d'intérêt se remettaient à monter, le déficit et la dette risqueraient alors de grimper brusquement et de dépasser les résultats projetés. C'est donc dire que le succès de la stratégie visant à comprimer les déficits publics au Canada dépend en partie de la conjoncture internationale.

Bien qu'il soit très difficile de prédire de manière précise quel sera, à long terme, le solde au compte courant (l'indicateur le plus général du commerce canadien), les prévisions pour le moyen terme sont nettement moins optimistes cette année. Cette différence s'explique surtout par la détérioration des termes de l'échange, attribuable à celle des prix des produits de base et à l'effondrement des cours du pétrole. Ainsi, on prévoit que le solde (excédentaire) au compte de l'énergie s'établira à environ 1,1 % de la DNB pour la période 1986-1991, ce qui n'est plus que la moitié des chiffres projetés au cours des années passées. C'est pourquoi notre scénario de référence indique, à moyen terme, un déficit au compte courant plutôt que le surplus prévu dans l'Exposé de l'an dernier. Grâce à l'embellie en matière d'inflation et à la réduction projetée du déficit fédéral, la valeur du dollar canadien par rapport au dollar américain devrait rester à peu près ce qu'elle est à l'heure actuelle.

Une fourchette de projections

À l'appendice A, nous examinons certains facteurs d'incertitude liés à la conjoncture internationale et nationale qui pourraient modifier sensiblement les résultats escomptés. Ces facteurs comprennent le prix du pétrole, la productivité, les taux d'intérêt, le dollar

canadien, les investissements et l'économie américaine et mondiale. On peut voir, au tableau A-2, quels effets produiraient sur le scénario de référence des comportements différents de chacun de ces facteurs. Après avoir groupé ces possibilités, nous en avons tiré deux scénarios complémentaires au scénario de référence, reposant sur des hypothèses de forte et de faible croissance (les résultats de ces scénarios sont comparés à ceux du scénario de référence dans le tableau 2-4) :

1 Le scénario de croissance rapide se caractérise par une baisse des prix du pétrole, une hausse plus rapide de la productivité, une plus grande fermeté du dollar canadien[1] et des résultats plus favorables pour l'économie américaine que dans le scénario de référence.

2 Le scénario de croissance lente postule que, comparativement au scénario de référence, les prix pétroliers seront plus élevés, l'augmentation de la productivité plus lente, les investissements plus faibles, le dollar moins élevé et la conjoncture aux États-Unis moins favorable.

Suivant le scénario de croissance rapide, la DNB réelle s'accroîtra tandis que le taux de chômage et les déficits budgétaires s'abaisseront. De 1986 à 1991, la croissance de la DNB serait de 4 % par année, en moyenne, soit 1 point de pourcentage de plus que dans le scénario de référence. C'est pourquoi le taux de chômage en 1991, au lieu des 8,6 % du scénario de référence, ne serait plus que de 7,6 %. Le scénario de croissance rapide laisse également entrevoir une

Tableau 2-4

Évolution projetée de six indicateurs de l'économie canadienne suivant trois scénarios de croissance[1], 1986-1991

Pourcentages

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	Moyenne 1986-1991
Taux de variation annuelle							
DNB réelle							
Scénario A	3,0	4,1	3,2	1,3	2,8	3,9	3,0
B	2,1	2,8	1,9	-0,1	2,4	3,6	2,1
C	3,4	5,0	4,3	2,3	3,9	4,9	4,0
Indice des prix à la consommation							
Scénario A	3,2	2,5	2,8	3,8	3,8	3,5	3,3
B	3,9	6,2	6,2	7,1	6,5	5,9	6,0
C	1,9	0,5	0,7	1,6	1,7	1,9	1,4
Production par personne occupée							
Scénario A	0,1	2,1	1,7	-0,3	0,9	2,3	1,1
B	-0,7	1,3	-1,1	-1,0	1,4	2,7	0,4
C	0,3	3,1	2,7	0,3	1,5	2,6	1,8
Taux de chômage							
Scénario A	9,8	9,4	9,5	9,5	9,0	8,6	9,3
B	10,1	10,1	9,0	9,3	9,5	9,5	9,6
C	9,8	9,4	9,5	9,2	8,4	7,6	9,0
Taux d'intérêt à court terme							
Scénario A	9,6	8,8	8,3	9,1	7,9	7,7	8,6
B	10,4	9,7	11,8	11,9	11,0	10,0	10,8
C	8,9	7,2	6,5	7,3	6,0	5,6	6,9
Déficit fédéral (en % de la DNB)							
Scénario A	-5,7	-4,7	-3,8	-3,6	-3,2	-2,5	-3,9
B	-5,9	-4,8	-4,2	-4,3	-4,4	-3,7	-4,6
C	-5,7	-4,6	-3,5	-3,1	-2,5	-1,8	-3,5

1 A : scénario de référence; B : scénario de croissance lente; C : scénario de croissance rapide.
SOURCE Conseil économique du Canada, modèle CANDIDE 3.0, août 1986.

amélioration sensible au chapitre du déficit fédéral et de l'inflation. Il prédit que la part du déficit fédéral dans la DNB s'établirait à 1,8 % en 1991, au lieu des 2,5 % que projette le scénario de référence.

Par contre, le scénario de croissance lente entraîne un ralentissement de la croissance de la production, une hausse du taux de chômage et du taux d'inflation, et un accroissement de la part du déficit budgétaire fédéral dans la DNB. Dans ce scénario, le taux de chômage se maintient au-dessus de 9 %, le taux d'inflation se hisse jusqu'à 6 ou 7 % et le déficit fédéral se maintient bien au-dessus du niveau compatible avec une pleine utilisation des capacités de production.

Ces simulations montrent les effets qu'un environnement différent pourrait avoir, à moyen terme, sur les perspectives de l'économie canadienne. Elles indiquent que le comportement de la DNB, de l'inflation, du chômage et des déficits publics pourrait s'écarter sensiblement des tendances projetées par le scénario de référence. Elles montrent aussi que, même dans les circonstances les plus favorables, il sera difficile, à cause du rythme d'accroissement de la population active, d'abaisser le taux de chômage à un chiffre très inférieur à 9 % avant 1990. De même, il faudra des efforts constants pour comprimer le déficit budgétaire fédéral.

Nous n'avons pas tenté d'intégrer dans nos projections des hypothèses touchant des nouvelles politiques provinciales ou fédérales, qui n'ont pas encore été annoncées. Pourtant, sur la scène fédérale tout au moins, on peut déjà entrevoir de nouvelles orientations. Ainsi, d'importantes modifications seront apportées à la réglementation des institutions. Le gouvernement s'est également engagé à revoir et réformer le régime fiscal et certains programmes sociaux. Ces initiatives pourraient modifier encore davantage les comportements des personnes et des entreprises face aux incitations et possibilités économiques habituelles – en matière de consommation, d'épargne et d'investissement, par exemple – et, ainsi, influer sur la performance économique globale du pays. Au premier plan des facteurs d'évolution structurelle, il y a cependant la perspective d'une libéralisation des échanges avec les États-Unis, qui élargira l'accès des producteurs canadiens à un marché 10 fois plus grand que celui du Canada. En quoi cette ouverture des marchés influera-t-elle sur la production nationale et sur l'emploi ? C'est à cette question que nous tenterons de répondre dans le chapitre suivant.

3 Le commerce : Développement et perspectives*

Nous nous proposons, dans ce chapitre, d'examiner la performance commerciale du Canada, puis de nous pencher sur la question de l'ouverture de nouveaux marchés d'exportation dans le cadre des négociations commerciales bilatérales et multilatérales. Nous présentons également les résultats de diverses simulations mesurant les effets que la libéralisation éventuelle des échanges avec les États-Unis aurait sur la production et l'emploi au Canada, de même que les effets qu'aurait une politique protectionniste chez nos voisins. Le chapitre se termine par un examen des mesures d'adaptation qu'exigerait la signature d'un accord de libéralisation des échanges avec les États-Unis ou dans le cadre du GATT.

Les simulations indiquent nettement qu'à terme, un accord bilatéral avec les États-Unis accroîtrait la production et l'emploi au Canada. Elles montrent également que si le Canada et d'autres pays se laissaient entraîner dans une surenchère protectionniste avec les États-Unis, qui amènerait chaque pays à recourir à des mesures de rétorsion envers les autres, cela se solderait par des pertes considérables au Canada, notamment au chapitre de l'emploi.

La principale conclusion qui se dégage de notre analyse, c'est qu'à peu près tous les secteurs de l'économie canadienne bénéficieraient éventuellement d'un accès élargi au marché américain. Il est à peu près certain, cependant, que certaines entreprises et certaines localités seraient menacées et devraient se moderniser, se restructurer ou se spécialiser si elles voulaient survivre. Nous devrons tous être sensibles au fait que certains d'entre nous perdront leur entreprise ou leur emploi. Les nouveaux emplois suscités par la libéralisation des échanges pourraient ne pas se concentrer dans les endroits ou les professions les plus durement touchés. La restructuration industrielle pourrait frapper des hommes et des femmes possédant plusieurs années d'ancienneté dans des activités traditionnelles, tandis que les avantages qui en découleront seront vraisemblablement plus dispersés et pourront exiger des compétences techniques plus avancées. Bref, la libéralisation des échanges n'ira pas sans problèmes.

Il faut cependant examiner toute cette question dans une perspective plus large. Depuis une dizaine d'années, le Canada a abaissé un certain nombre de tarifs douaniers conformément aux décisions prises dans le cadre du GATT, mais on observe aussi que deux millions de nouveaux emplois ont été créés au cours de cette période. Le nombre de travailleurs qui ont perdu leur emploi par suite des négociations multilatérales est faible comparativement à celui des personnes qui, pour d'autres raisons, ont perdu ou quitté leur emploi et s'en sont trouvé un autre. Vu l'accroissement général de prospérité qui suivrait la signature d'un accord de libéralisation des échanges entre le Canada et les États-Unis, il devrait être possible d'aider ceux et celles dont l'emploi disparaîtra à se réinsérer dans la vie active au moyen de programmes d'aide à l'adaptation bien conçus et soucieux des besoins des personnes. Le Conseil économique s'intéresse vivement à ces questions et mettra fin d'ici deux ans à un certain nombre de projets consacrés à l'incidence de la libéralisation des échanges sur les personnes et les entreprises.

Évolution des échanges commerciaux

Durant les années 60 et 70, le commerce mondial a augmenté à un taux qui dépassait de 50 % celui de la croissance de la production. Si les pays industrialisés ont joué ici un rôle de premier plan, une part appréciable de la hausse des échanges commerciaux était néanmoins imputable aux pays en développement (voir le tableau B-1). Le Japon, quant à lui, a plus que doublé sa part des exportations mondiales, qui est passée de 3,2 % en 1960 à 9,1 % en 1985[1]. On a vu également, au cours de cette période, surgir la puissance commerciale de l'OPEP, confortée par la hausse des prix du pétrole. Les chocs pétroliers ont cependant encouragé les pays consommateurs à trouver des substituts à l'or noir, ce qui a entraîné une réduction de la part de marché de l'OPEP. La récente dégradation du solde commercial des États-Unis représente certainement l'un des événements les plus marquants de cette période. Le déclin relatif des exportations américaines s'est produit au cours des années 60 et 70, alors qu'elles sont passées de 16 % du chiffre mondial pour baisser à environ 11 % en 1980, soit le niveau où elles se trouvent encore aujourd'hui. Par ailleurs, les importations des États-Unis se sont maintenues à 12 % du total mondial jusqu'en 1980, pour remonter vigoureusement par la suite à près de 18 %. Aussi la balance des échanges de marchandises, excédentaire au début de la période, accusait-elle un énorme déficit en 1985

*Ce chapitre fait l'objet d'un commentaire signé par Raymond Koskie, Kalmen Kaplansky et Diane Bellemare, qu'on trouvera après le chapitre 6.

(145 milliards de dollars), auquel contribuaient la hausse de la valeur du dollar américain, les emprunts à l'étranger et les capitaux rapatriés par leurs propriétaires étrangers. Au Canada, le commerce de marchandises a été relativement soutenu, ayant enregistré un solde excédentaire tout au long des années 80.

Le tableau B-2 indique, en valeur réelle, l'évolution des principales composantes du commerce extérieur du Canada. On y constate que les exportations et les importations ont augmenté fortement, la progression des produits manufacturés étant particulièrement marquée. C'est le matériel de transport qui affiche ici la croissance la plus spectaculaire, ce qui est largement attribuable à l'Accord canado-américain sur les produits de l'automobile, conclu en 1965. En 1985, la valeur des exportations canadiennes de voitures, de camions et autres véhicules et matériel de transport équivalait à 33 % des recettes globales à l'exportation, chiffre quatre fois plus élevé que celui qu'on observait durant les années 60.

La part grandissante des produits manufacturés est en partie le fruit de politiques délibérées, mais elle reflète aussi la maturité croissante du marché canadien. Quant aux produits agricoles et miniers, leur part a diminué, ce qui est imputable en partie à la concurrence beaucoup plus serrée sur les marchés mondiaux des produits primaires, y compris celle qui vient des pays en développement producteurs d'acier et de métaux non ferreux.

Bien que les exportations canadiennes aient bénéficié de la baisse de quelque 30 % qu'a subie le dollar canadien par rapport au dollar américain depuis le milieu des années 70, leur succès récent est attribuable pour une bonne part à la vigueur de la reprise aux États-Unis. De 1982 à 1984, le solde au compte courant du Canada, qui comprend les échanges de services aussi bien que de marchandises, a accusé un excédent annuel moyen de 2,9 milliards de dollars, ce qui ne s'était pas vu depuis les années 40 (voir le tableau B-3). Mais en 1985, à la suite d'une diminution de 21 % du volume des ventes de céréales et d'une baisse générale des prix des autres produits de base, le compte courant est revenu à sa situation déficitaire habituelle. Il se peut que le volume des exportations de blé s'accroisse de nouveau, mais on prévoit que le prix mondial par tonne métrique continuera de baisser en 1986 – peut-être même de 30 %. Entre temps, le cours mondial du pétrole a chuté de plus de 50 %, écimant ainsi d'environ 2 milliards les recettes nettes du Canada au titre des hydrocarbures[2].

En ce qui concerne les investissements nets, le Canada accuse présentement un passif de plus de 160 milliards, dont près de 90 % sous forme de dette à long terme. Aussi, malgré un léger recul des taux d'intérêt, le service de la dette extérieure au compte courant accusait-il en 1985 un déficit de près de 15 milliards.

Au compte des capitaux, les placements de portefeuille au Canada ont augmenté de près de 13 milliards de dollars en 1985. Par contre, près de 8 milliards en investissements directs ont quitté le Canada par suite du rapatriement par les étrangers de leurs avoirs canadiens ou de l'achat par des Canadiens de titres étrangers. Le Canada est un exportateur net d'investissements directs depuis le milieu des années 70. Au début des années 80, une bonne part de ces sorties nettes était attribuable au rachat par des Canadiens d'entreprises énergétiques contrôlées par des étrangers. En outre, les entreprises canadiennes investissent largement dans les portefeuilles d'actions aux États-Unis et ailleurs.

Le commerce mondial des services, en particulier des services aux entreprises, figurera vraisemblablement parmi les grandes questions abordées lors de la ronde de négociations du GATT qui vient de débuter. On inclut sous ce vocable les services de consultation et autres services professionnels, les services reliés aux transports, les communications, les services informatiques, la publicité et la promotion des ventes, les commissions, les redevances, brevets et marques de commerce, les services financiers et les assurances, etc.

Le Canada est depuis longtemps un importateur net de services aux entreprises; ainsi, en 1984 le déficit à ce titre s'élevait à 2,2 milliards de dollars. Les entreprises canadiennes de services sont cependant très actives : en 1984, leurs recettes étaient cinq fois plus élevées qu'en 1973, alors que les achats de services à l'extérieur n'étaient que quatre fois plus élevés (tableau 3-1).

Les États-Unis fournissent les trois quarts des services aux entreprises que le Canada importe, tandis qu'ils n'absorbent que la moitié des exportations canadiennes à ce titre. Pour une bonne part, les services importés au Canada sont achetés par des entreprises sous contrôle étranger – manufacturières, pour la plupart – auprès de leurs sociétés mères. Ceux que le Canada exporte émanent pour la plupart d'entreprises appartenant à des Canadiens et sont destinés à des compagnies étrangères indépendantes. Le Canada vend d'ailleurs de plus en plus aux pays non membres de l'OCDE, surtout des services consultatifs et professionnels offerts dans le cadre de grands projets à l'étranger.

La recherche de nouveaux marchés

En 1975, le Conseil économique publiait *Au-delà des frontières*, un rapport dans lequel il retraçait l'historique de la politique commerciale du Canada depuis un siècle. Le Conseil y analysait les options qui

Tableau 3-1

Commerce canadien en services aux entreprises[1], 1973 et 1984

Millions de dollars canadiens

	1973			1984		
	Recettes	Paiements	Solde	Recettes	Paiements	Solde
États-Unis	477	1 219	-742	2 493	4 883	-2 390
Royaume-Uni	94	137	-43	219	549	-330
CEE (sauf Royaume-Uni)	90	97	-7	325	339	-14
Japon	30	18	12	112	105	7
Reste de l'OCDE	49	55	-6	125	226	-101
Autres pays	99	95	4	1.213	564	649
Total	840	1 619	-779	4 486	6 667	-2 181

1 Comprend les services de consultation et autres services spécialisés, les services reliés au transport, les services de gestion et d'administration, la recherche appliquée (R&D), les commissions, les redevances, les brevets d'auteurs et marques déposées, les films et la radiodiffusion, la publicité et la promotion des ventes, les services financiers, l'assurance, les services informatiques, la location de matériel, les concessions et droits semblables, les communications, les frais d'outillage et autres frais d'automobile spéciaux et d'autres services divers.

SOURCE Statistique Canada, *Le commerce international des services du Canada, 1969 à 1984*, nº 67-510, juin 1986, p. 25.

s'offraient dans ce domaine et recommandait que le Canada libéralise encore davantage ses échanges commerciaux. Le Conseil estimait à ce moment-là que la participation du Canada à un accord multilatéral liant les nombreux pays signataires du GATT pouvait lui procurer le maximum d'avantages économiques. Son second choix se portait sur un accord bilatéral avec les États-Unis, tandis que la troisième option envisagée, la réduction unilatérale des entraves canadiennes au commerce, venait loin derrière. En 1982, le rapport du Comité sénatorial permanent des Affaires étrangères, présidé par le sénateur G. C. van Roggen, faisait écho à plusieurs des propositions du Conseil. Depuis, on reconnaît de plus en plus la nécessité d'accroître les échanges commerciaux et d'obtenir un accès plus sûr aux marchés étrangers pour que les entreprises canadiennes puissent préserver la compétitivité et la qualité de leur production.

Le Canada a d'ailleurs, au cours des années, souligné la nécessité de poursuivre les démarches multilatérales dans le cadre du GATT en vue de réduire les obstacles tarifaires et non tarifaires au commerce. Les règlements du GATT ont, en effet, procuré au Canada la stabilité dont son économie avait besoin. En 1987, les réductions tarifaires prévues dans le cadre du Tokyo Round auront toutes été mises en place, et le Canada a participé activement aux préparatifs de la nouvelle ronde de négociations, qui a débuté en septembre à Punta del Este (Uruguay). Aux yeux des autorités canadiennes, ces discussions multilatérales sont complémentaires aux entretiens bilatéraux en cours avec les États-Unis. Plusieurs questions sont à l'ordre du jour et bon nombre de pays participants ont adopté des positions clairement définies envers les réductions des barrières tarifaires et non tarifaires aux échanges de biens et de services.

Compte tenu du réalignement récent du dollar américain et de la probabilité d'autres ajustements, le retour à des relations commerciales internationales plus équilibrées semble possible. Le Canada est un petit marché qui n'a aucun lien organique avec les grands blocs commerciaux, bien qu'il soit étroitement tributaire des échanges internationaux. Il est donc très vulnérable face à des mesures protectionnistes, qu'elles viennent des États-Unis ou d'ailleurs. Aussi les négociations bilatérales et multilatérales se présentent-elles comme des initiatives propres à élargir ses relations commerciales, à l'avantage réciproque des parties en cause. Comme les trois quarts de son commerce se font avec les États-Unis, un accès sûr au marché américain est d'une importance capitale pour le Canada. Par ailleurs, un nombre croissant d'entreprises canadiennes se considèrent capables de soutenir la concurrence tant aux États-Unis que sur les marchés mondiaux.

Or, c'est justement parce que les entreprises du Canada et d'autres pays ont pu vendre leurs produits aux États-Unis que le protectionnisme a pris de l'aile chez nos voisins. De 1980 à 1986, les exportateurs canadiens ont dû faire face à pas moins de 22 enquêtes antidumping, 14 requêtes d'application de droits compensateurs et six requêtes d'application de clauses de sauvegarde aux États-Unis[3]. Parmi ces démarches,

12 ont abouti à des mesures protectionnistes – imposition de droits douaniers ou de quotas, et accords de limitation volontaire des exportations (figure 3-1). En 1985, environ 10 % des exportations canadiennes aux États-Unis, autres que celles de produits automobiles et énergétiques, étaient assujetties à des droits compensateurs, à des mesures antidumping ou à des clauses de sauvegarde. À l'heure actuelle, quatre catégories de produits – bois de construction (résineux), saumon et hareng, cuivre en feuilles et en lames, œillets – font l'objet d'enquêtes de la part des autorités américaines. Par ailleurs, les États-Unis ont mis fin, sans adopter de sanctions, à un certain nombre d'enquêtes sur des produits tels que la pomme de terre, les produits surgelés de la pomme de terre, le poisson non conditionné, les palourdes en conserve, les wagons-passagers, etc.

Cette augmentation des mesures protectionnistes contre le Canada est doublement coûteuse. D'une part, elle inquiète les exportateurs canadiens et soulève la possibilité de la perte, lente mais inexorable, de l'accès à leur débouché extérieur le plus important. Par ailleurs, si les nombreuses mesures protectionnistes présentement à l'étude au Congrès américain sont adoptées et mises en pratique, elles perturberaient sans aucun doute les projets d'investissement des entreprises canadiennes. Leur meilleure défense pourrait alors consister à s'implanter aux États-Unis.

Libéralisation des échanges avec les États-Unis

C'est sur cette toile de fond que le Canada et les États-Unis ont entrepris des démarches en vue d'explorer la possibilité d'un accord bilatéral sur le commerce. La déclaration conjointe faite à l'issue des entretiens qu'ont eus le Premier ministre Mulroney et le Président Reagan à Québec en 1985 émettait le souhait que les deux pays recensent toutes les possibilités de réduire ou d'éliminer les barrières commerciales qui les séparent. Des deux côtés de la frontière, la rencontre

Figure 3-1

Mesures protectionnistes adoptées par les États-Unis contre les importations en provenance du Canada, 1980-1986

	Produit ou industrie visés	Mesure adoptée
1980	Sucre et syrop	Quota
1982	Carbone et certains produits de l'alliage de l'acier	Restrictions volontaires à l'exportation
1983	Produits en acier spécialisés	Quota
1983	Morue salée et séchée	Droit de 20,75 % (mesure antidumping)
1984	Framboises	Droit de 0,99 % (mesure révoquée en janvier 1986)
1984	Porc et viandes porcines	Droit compensateur de 4,39 ¢ la livre
1985	Plaques et grilles d'égout, moules de construction	Droit de 10,2 % (mesure antidumping)
1985	Bardeaux de bois	Droit de 35 %
1985	Acier au carbone	Restrictions volontaires à l'exportation
1985	Poisson de fond de l'Atlantique (frais)	Droit compensateur de 5,82 %
1986	Produits en acier pour les puits de pétrole et de gaz	Droit compensateur de 0,72 % (à l'endroit d'une compagnie, IPSCO)
1986	Produits en acier pour les puits de pétrole et de gaz	Droits s'élevant jusqu'à 40,85 %; moyenne de 19 % (mesure antidumping)
1986	Saumon et hareng	Clause d'exemption envisagée[1]
1986	Bois de construction	Droit compensateur envisagé[1]
1986	Œillets	Droit compensateur et mesure antidumping envisagés[1]
1986	Cuivre en feuilles et en lames	Mesure antidumping envisagée[1]

1 Aucune décision finale n'a encore été prise (septembre 1986).
SOURCE Alan M. Rugman et Andrew Anderson, « Administered protection: U.S. trade law as a non-tariff barrier to trade », *The World Economy* (à paraître).

de Québec a été suivie de consultations à divers niveaux, puis les négociations ont démarré en juin 1986. Le Congrès américain a autorisé le Président Reagan à les poursuivre en prenant « la voie rapide », c'est-à-dire en négociant une proposition d'ensemble qui ne pourra être modifiée et que le Congrès devra accepter ou rejeter globalement. Le recours à cette formule prendra fin en janvier 1988, de sorte que le délai dont disposent les négociateurs pour parvenir à un accord est assez bref. L'ordre du jour de leurs entretiens englobe la plupart des aspects du commerce entre les deux pays, y compris les barrières tarifaires et non tarifaires.

Bien qu'une bonne partie des échanges entre le Canada et les États-Unis soient exempts de droits, plusieurs catégories de produits restent soumises à des entraves tarifaires, dont bon nombre sont encore élevées. En 1987, lorsque toutes les réductions tarifaires découlant du Tokyo Round auront été appliquées, environ les trois quarts des échanges canado-américains seront exempts de droits. Quant au reste, les tarifs canadiens qui subsisteront seront plus élevés que les droits américains applicables aux exportations canadiennes.

Pour le Canada, les obstacles non tarifaires imposés par les États-Unis sont sans doute plus restrictifs que les entraves tarifaires. Or, les barrières non tarifaires existent évidemment des deux côtés de la frontière. Celles qui, aux États-Unis, ont causé le plus de difficultés aux exportateurs canadiens sont les politiques publiques d'achat, qui sont en partie établies par des dispositions des lois fédérales et de celles des États relatives à l'achat de produits américains (« Buy American »), comme la loi de 1982 sur les transports en surface (*Surface Transportation Assistance Act*). Au Canada, on trouve aussi des règlements fédéraux favorisant les fournisseurs canadiens, de même que des entraves provinciales au commerce. Parmi ces dernières, les négociateurs américains concentreront vraisemblablement leur attention sur les règlements relatifs aux alcools, qui donnent la préférence aux produits locaux en matière de publicité, d'étalage et de prix, ainsi que sur les politiques d'achat des gouvernements provinciaux. Les méthodes les plus courantes visant les préférences en matière d'achat comprennent les appels d'offre s'adressant à des fournisseurs choisis (ou à un seul fournisseur) au lieu d'appels d'offre publics, ou encore ceux qui comprennent une liste énumérant des fournisseurs locaux, l'application de normes qui correspondent étroitement aux capacités des producteurs locaux, les marges préférentielles sur les prix offertes aux producteurs locaux et l'obligation pour les vendeurs de résider dans la province. Ces pratiques s'appliquent habituellement aux achats des ministères et d'organismes provinciaux comme les compagnies d'électricité et de téléphone, les commissions scolaires et les sociétés de transport urbain.

Le Canada a tout à gagner à l'élimination ou à la réduction de ces barrières des deux côtés de la frontière. Les mesures américaines de protection – les droits compensateurs, les mesures antidumping et les mesures de sauvegarde (mesures temporaires de protection contre les importations) – figurent au premier plan des préoccupations du Canada dans ces négociations. Celui-ci cherchera à obtenir d'être complètement exempté de l'application de mesures contre ses exportations. Il voudra aussi vraisemblablement établir un mécanisme officiel pour régler les différends commerciaux entre les deux pays. Si le Canada était déclaré admissible au programme « Buy American », cela ouvrirait toute une gamme de possibilités à ses entreprises, en particulier celles qui se spécialisent dans la technologie de pointe. Au Canada même, l'élimination de certaines entraves aux échanges interprovinciaux faciliterait la rationalisation et la spécialisation industrielles, ce qui aiderait éventuellement à accroître la productivité et à conforter la croissance économique à l'échelle nationale.

Deux scénarios d'expansion des échanges

Entre temps, les Canadiens se demandent quel serait l'effet global d'un accord bilatéral de libéralisation des échanges sur l'économie canadienne, sur l'emploi, sur le compte courant de la balance des paiements, et ainsi de suite. Pour tenter de répondre à ces questions, nous avons effectué quatre simulations au moyen du modèle CANDIDE 3.0, en utilisant comme point de départ le scénario de référence. En matière de politique commerciale, celui-ci postule qu'aucune modification ne sera faite aux mesures déjà en place ou à celles qui sont prévues. Les modifications apportées au scénario de référence pour développer les quatre scénarios commerciaux sont décrites à la figure 3-2, tandis que les résultats des simulations apparaissent aux tableaux 3-2 et B-4.

La première de nos simulations (SIM.1) nous permet d'examiner ce qui se produirait si, en 1987, le Canada et les États-Unis abolissaient tous les tarifs encore en vigueur après les réductions prévues lors du Tokyo Round, ainsi que certaines barrières non tarifaires[4]. Les résultats montrent que l'effet net de cette mesure sur l'économie canadienne serait positif. La suppression des entraves au commerce entraînerait une baisse des prix à l'importation et, par suite, des prix à la consommation et des coûts de production, en même temps qu'elle permettrait à l'industrie canadienne de devenir plus compétitive. Tous les secteurs d'activité – ressources, fabrication et services – verraient leur production augmenter. Certaines des entreprises bénéficiant d'une forte protection à l'heure

Figure 3-2

Modifications apportées au scénario de référence pour élaborer quatre scénarios relatifs au commerce entre le Canada et les États-Unis

	Libéralisation des échanges			Protectionnisme et rétorsion
	SIM. 1 Suppression immédiate des entraves au commerce	SIM.2 Comme SIM.1, avec hausse immédiate de la productivité	SIM.3 Comme SIM.2, mais de manière graduelle	SIM.4 : imposition réciproque de surcharges à l'importation
Entraves canadiennes au commerce	Modification : abolition des tarifs et de certaines barrières non tarifaires (quotas, restrictions volontaires à l'exportation). Résultat : hausse des importations en provenance des États-Unis, suivie, au Canada, d'une baisse des prix et d'une hausse des salaires réels, de la consommation, de la production et de l'emploi.	Comme pour SIM.1	Comme pour SIM.1	...
Entraves américaines au commerce	Modification : abolition des tarifs et de certaines barrières non tarifaires. Résultat : hausse des exportations vers les États-Unis et de la production et de l'emploi au Canada.	Comme pour SIM.1	Comme pour SIM.1	...
Subventions canadiennes et américaines à l'exportation	N'ont pas été considérées dans l'analyse.	Comme pour SIM.1	Comme pour SIM.1	...

Productivité	...	Modification : hausse de 5 % de la productivité globale des facteurs dans le secteur manufacturier canadien. Résultat : baisse des prix et hausse des salaires réels, de la consommation, de la production et de l'emploi.	Modification : comme pour SIM.2, mais de manière plus graduelle. Résultat : comme pour SIM.2.	...
Échéancier	Suppression de toutes les entraves au commerce dès 1987.	Suppression de toutes les entraves au commerce en 1987 et hausse de la productivité observée dès 1987.	Suppression graduelle des entraves au commerce, échelonnée de 1987 à 1992; hausse de la productivité échelonnée de 1987 à 1992.	Imposition des surcharges à l'importation en 1987.
Recettes publiques	Effet neutre : le manque à gagner attribuable à la suppression des droits de douane est compensé par la hausse des recettes provenant de l'impôt sur le revenu des particuliers.	Comme pour SIM.1	Comme pour SIM.1	...
Surcharges à l'importation	...	...	...	Imposition réciproque de droits supplémentaires de 20 % sur les produits manufacturés de l'autre pays (sauf les produits automobiles). Le scénario de référence de Wharton Associates pour l'économie américaine est utilisé.

SOURCE Conseil économique du Canada, modèle CANDIDE 3.0.

Tableau 3-2

DNB, emploi et chômage : projections pour 1991 et 1995 suivant quatre scénarios pour les échanges Canada/États-Unis

	Écarts par rapport aux résultats du scénario de référence[1]					
	DNB réelle (%)		Emploi (milliers)		Taux de chômage (points de pourcentage)	
	1991	1995	1991	1995	1991	1995
Suppression immédiate des entraves au commerce	1,5	1,9	123	205	-0,7	-0,9
Suppression immédiate des entraves au commerce et hausse de la productivité	3,0	3,6	207	376	-1,1	-1,6
Suppression graduelle des entraves au commerce et hausse de la productivité	1,9	3,3	91	321	-0,5	-1,5
Protectionnisme et rétorsion	-4,3	-5,0	-371	-528	2,0	2,4

1 Dans le scénario de référence, on postule qu'il ne sera apporté à la politique commerciale aucune modification autre que celles qui sont prévues à l'heure actuelle. La description des autres scénarios se trouve à la figure 3-2.

SOURCE Conseil économique du Canada, modèle CANDIDE 3.0, août 1986.

actuelle seraient indéniablement désavantagées et plusieurs auraient de la difficulté à s'adapter. Dans l'ensemble, cependant, le taux de croissance de l'économie se relèverait progressivement, en termes réels, de sorte que le nombre de nouveaux emplois atteindrait 120 000 en 1991 et plus de 200 000 en 1995 (graphique 3-1). L'accroissement de la production découlant de la libéralisation des échanges se chiffrerait à près de 2 % en 1995. Cette amélioration des résultats économiques découlerait de la hausse de la consommation, des investissements et des exportations, ainsi que de la baisse du taux d'inflation durant la majeure partie de la période de projection. L'indice des prix à la consommation serait inférieur de 2,8 % au taux projeté dans le scénario de référence. Pour les taux de chômage, l'écart serait de près de 1 point de pourcentage.

Les résultats de cette simulation ne rendent pas compte de *tous* les bienfaits qu'entraînerait la libéralisation des échanges avec les États-Unis, car ils n'indiquent que ceux qui découleraient directement de la réduction des entraves au commerce. Or, il est d'autres avantages qui, à long terme, pourraient se manifester. La concurrence accrue avec l'industrie américaine pourrait amener l'industrie manufacturière canadienne à se restructurer et à se spécialiser, à fabriquer de nouveaux produits et à réaliser des économies d'échelle plus importantes, ce qui aurait des répercussions considérables sur sa productivité et sa compétitivité[5]. Il lui faudrait évidemment faire des investissements importants pour y parvenir, notamment dans le cas des entreprises qui cherchent présentement à réduire leur coefficient d'endettement.

Pour rendre compte des gains qui peuvent se produire lorsque les entreprises tirent parti de nouvelles possibilités de ce genre, nous avons effectué une autre simulation (SIM.2), dans laquelle la productivité totale des facteurs dans l'industrie manufacturière est plus élevée de 5 % à celle que projette le scénario de référence, et nous avons ajouté ce résultat à celui de l'élimination des barrières commerciales. (Il convient de souligner que l'hypothèse d'une hausse de 5 % de la productivité globale des facteurs dans ce secteur peut être qualifiée de prudente[6].) Les résultats indiquent que la production globale dépasserait alors de 3,6 % le chiffre projeté dans le scénario de référence, ce qui représenterait une accélération substantielle de la croissance, qui profiterait à tous les secteurs de l'économie. En outre, le taux d'inflation serait beaucoup plus faible, tandis que l'accroissement du nombre d'emplois se chiffrerait à plus de 370 000 en 1995. Comme on peut s'y attendre, c'est dans le secteur de la fabrication que se produirait la plus forte augmentation de la production.

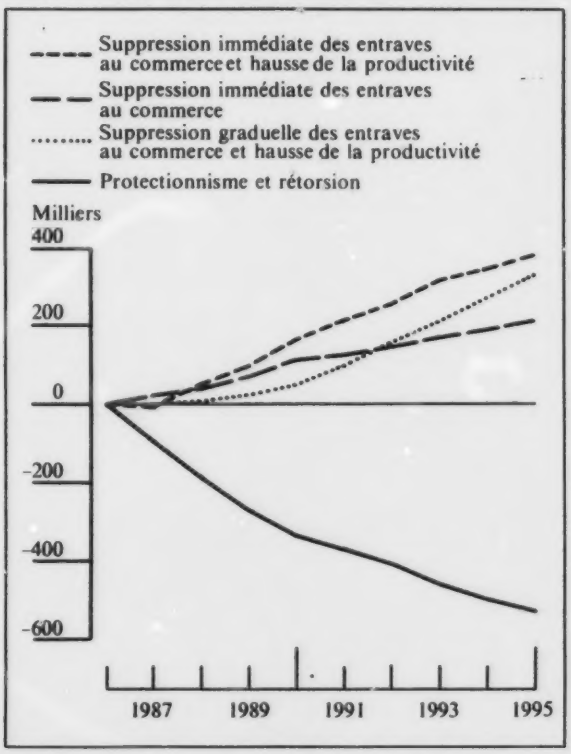
Un scénario protectionniste

Il n'est pas inutile de se demander ce qui se produirait si les puissants intérêts protectionnistes aux États-Unis avaient gain de cause. Dans une autre simulation (SIM.4), nous avons postulé que cette montée du protectionnisme se concrétiserait par l'imposition d'une surtaxe de 20 % sur les importations américaines de la plupart des produits manufacturés et que les pays vendant ces produits aux États-Unis appliqueraient alors une mesure semblable en guise de représailles. Cela mènerait évidemment à une détérioration des

Graphique 3-1

Évolution projetée de l'emploi au Canada de 1987 à 1995, suivant quatre scénarios pour le commerce Canada/États-Unis

Écarts par rapport aux résultats du scénario de référence[1]



1 Dans le scénario de référence, on postule qu'il ne sera apporté à la politique commerciale aucune modification autre que celles qui sont prévues à l'heure actuelle. La description des autres scénarios se trouve à la figure 3-2.

SOURCE Conseil économique du Canada, modèle CANDIDE 3.0, août 1986.

relations commerciales et à une hostilité croissante entre les pays concernés, qui tous verraient leur économie subir les effets néfastes d'une telle politique. Au Canada, le taux de croissance réelle serait beaucoup plus faible, ce qui aurait une incidence très négative sur la consommation et sur l'investissement, l'industrie devant s'adapter à un environnement commercial de plus en plus restrictif. Le niveau de l'emploi baisserait progressivement, pour se trouver, en 1995, à 520 000 emplois de moins que dans le scénario de référence (graphique 3-1). Le solde au compte courant se dégraderait davantage et la situation budgétaire du gouvernement fédéral se ressentirait fortement de la baisse des recettes et des effets de l'inflation sur les dépenses indexées. Au début, l'inflation s'accroîtrait considérablement, alimentée par les coûts plus élevés des produits importés. Ce n'est que plus tard que la flambée inflationniste se résorberait, sous l'effet de la hausse du chômage.

Autres possibilités

Les simulations qui précèdent représentent, en un sens, des projections très optimistes et très pessimistes, mais il existe toute une gamme d'autres possibilités entre ces deux extrêmes. Deux d'entre elles se présentent immédiatement à l'esprit. Qu'arriverait-il, par exemple, si, pour une raison quelconque, les négociations canado-américaines aboutissaient à une impasse ? Qu'adviendrait-il du point de vue de la croissance, de l'emploi ou de l'inflation ? En supposant que les deux gouvernements n'adoptent aucune autre politique commerciale ni aucune mesure de rétorsion à la suite de l'échec des négociations et que les relations canado-américaines demeurent cordiales, l'effet sur l'économie canadienne serait identique à celui que projette le scénario de référence au chapitre 2, puisque celui-ci ne postule aucun nouvel accord commercial entre les deux pays.

La seconde possibilité qu'on peut entrevoir, c'est une entente suivant laquelle les réductions réciproques des barrières tarifaires et non tarifaires seraient appliquées progressivement sur un certain nombre d'années. Ce mouvement graduel pourrait prendre diverses formes, suivant le résultat des négociations, le niveau de départ des barrières et l'attitude des diverses industries dans les deux pays. Quelles qu'en soient les modalités, on peut supposer que ce processus consisterait à tempérer et étaler les ajustements auxquels devraient s'astreindre les personnes et les entreprises, quitte à sacrifier l'effet de stimulation que la suppression totale et immédiate des entraves commerciales pourrait imprégner à l'économie toute entière. Pour évaluer les effets éventuels d'un tel scénario, nous avons mis au point une autre simulation (SIM.3), dans laquelle toutes les barrières tarifaires et non tarifaires sont abaissées de 20 % par année durant cinq années consécutives à partir de 1987, la hausse de la productivité étant, elle aussi, étalée sur plusieurs années. On peut constater (tableaux 3-2 et B-4, graphique 3-1) que les indicateurs économiques évolueraient tous dans le même sens que dans le scénario postulant la libéralisation immédiate des échanges (SIM.2). La production serait supérieure de 3,3 % au chiffre projeté dans le scénario de référence, tandis que 320 000 emplois de plus seraient créés d'ici à 1995.

Les gains (ou pertes) d'emplois projetés dans ces simulations sont importants, mais il convient de les mettre en perspective, puisqu'ils s'étalent sur une période de huit ans. Dans le scénario de libéralisation progressive des échanges, l'accroissement annuel du

nombre d'emplois serait de 40 000, en moyenne. Or, ce chiffre équivaut à moins de 15 % du nombre d'emplois créés chaque année à l'heure actuelle et il est minime lorsqu'on le compare au volume annuel global des flux au sein du marché du travail (voir plus bas).

Les négociations commerciales multilatérales

Comme nous l'avons mentionné, le Canada partage l'inquiétude que manifestent de nombreux pays face à la montée du protectionnisme à l'échelle mondiale. Bien que les rondes successives de négociations multilatériales qui se sont déroulées dans le cadre du GATT aient abouti à des réductions des tarifs douaniers, le recours aux barrières non tarifaires s'est accru. Dans le cadre de la nouvelle ronde de négociations qui vient de débuter, le Canada cherchera à obtenir l'adoption de mesures qui rétabliront un climat plus ouvert et une discipline plus stricte dans le régime actuel des échanges commerciaux. Il fera valoir, par exemple, que les règles du GATT s'appliquent aux mesures temporaires de protection contre les importations et aux subventions qui limitent la concurrence – entre autres, aux subventions accordées par les États-Unis et la CEE pour favoriser leurs exportations céréalières. Du reste, le protocole sur les subventions et les droits compensateurs, adopté au cours du Tokyo Round, n'a pas atteint les objectifs escomptés. Le Canada vise aussi certains buts précis dans les négociations actuelles du GATT. Pour accroître les échanges avec les pays en voie de développement rapide – en particulier les pays riverains du Pacifique –, les négociateurs canadiens mettront vraisemblablement l'accent sur l'abolition des barrières tarifaires et non tarifaires qui s'appliquent aux produits agricoles et alimentaires, aux métaux non ferreux, aux produits forestiers et pétrochimiques, au matériel de transport et de communication, ainsi qu'aux services.

La négociation d'un accord multilatéral sur le commerce des services – domaine qui, à l'heure actuelle, n'est pas assujetti aux règles du GATT – risque toutefois d'être longue et ardue. Certaines des règles et procédures actuelles du GATT – la non-discrimination ou la clause de la nation la plus favorisée, les règlements sur la transparence, qui exigent des pays membres qu'ils divulguent les mesures qui infléchissent les courants d'échanges et qu'ils fassent appel à la consultation et aux mécanismes de résolution des conflits, le « traitement national » des importations (selon lequel les biens importés sont soumis aux mêmes taxes et règlements que les biens produits au pays), ainsi que le droit d'implantation – sont conçues pour s'appliquer au commerce des biens et non pas directement à celui des services. En outre, certains des secteurs exportateurs de services les plus importants – les télécommunications ou les services bancaires, par exemple – sont, dans beaucoup de pays, la propriété de l'État ou étroitement réglementés par lui. Le principe du droit d'implantation est, du reste, très contesté[7]. L'établissement de règles multilatérales pour le commerce des services est rendu plus difficile du fait que ces échanges sont étroitement liés à la question, toujours sans solution définitive, du contrôle des investissements étrangers et des travailleurs étrangers. Malgré ces difficultés, les possibilités d'accroissement du commerce mondial de services sont très grandes, et le Canada appuiera les efforts en vue d'en arriver à un accord-cadre sur cette question au cours des négociations du GATT.

Une fois supprimées ou modifiées les entraves au commerce, l'impact ultime de ces changements dépendra des capacités et de la détermination des Canadiens engagés dans les secteurs du commerce et de l'investissement au pays et à l'étranger. Dans ses efforts en vue d'accroître ses échanges commerciaux, le Canada dispose d'un riche réservoir de ressources humaines. En particulier, les personnes compétentes issues de ses diverses minorités ethniques et capables de parler diverses langues étrangères ont un rôle à jouer dans la promotion des liens politiques, culturels et commerciaux avec les peuples du Pacifique, de l'Asie du sud-est, du Proche-Orient, de l'Amérique latine, de l'Europe et d'ailleurs.

Commerce et adaptation

Les simulations que nous avons effectuées à l'aide du modèle CANDIDE indiquent qu'à moyen terme – après que se soient opérées les adaptations nécessaires –, la libéralisation des échanges avec les États-Unis produirait des résultats bénéfiques pour le Canada, car elle contribuerait à accroître la production, les revenus réels et l'emploi. Mais la question de l'adaptation est précisément l'une de celles auxquelles il faudra répondre. De quelle façon les populations, les entreprises et les travailleurs touchés par les transformations que révèlent notre analyse devront-ils s'ajuster ? À mesure que l'économie poursuivra sa restructuration dans la foulée de la libéralisation des échanges, l'augmentation des emplois que projettent nos résultats dissimulera des disparitions d'entreprises et des mises à pied de travailleurs. Les résultats de nos simulations ne montrent pas ce que seraient les étapes de cette période de transition, mais nous nous proposons de revenir sur cette question et sur celle du coût de l'adaptation dans un prochain rapport sur les options du Canada en matière de politique commerciale.

Il faut néanmoins envisager les effets de la libéralisation des échanges sur l'emploi dans le contexte du caractère dynamique du marché du travail et à la lumière de l'expérience du passé en matière d'adaptation aux transformations structurelles, tels le progrès

technologique et l'évolution de la demande intérieure et extérieure. Dans le passé, grâce en partie aux réductions tarifaires issues des négociations du Kennedy Round et du Tokyo Round, le Canada a été soumis à une concurrence fortement accrue de la part des importations. La plupart des travailleurs qui ont perdu leur emploi par suite de cet afflux d'importations ont pu se replacer dans d'autres entreprises ou d'autres industries. On en a aidé certains à se recycler, à déménager ou à prendre une retraite anticipée, grâce à divers programmes de formation et d'adaptation de la main-d'œuvre. En outre, durant les périodes de transition, les travailleurs pouvaient compter sur l'assurance-chômage pour assurer le soutien de leur revenu.

L'expérience montre que l'industrie canadienne est flexible. Les entreprises s'adaptent constamment aux nouvelles conditions que crée la concurrence, de nouvelles firmes voient le jour et d'autres ferment leurs portes ou sont acquises par des entreprises plus solides. Bien que la plupart des marchés soient dominés par des firmes qui offrent des emplois de manière continue, les flux sont considérables. Durant la période récente de récession et de reprise (1981-1984), par exemple, au cours de laquelle les entreprises manufacturières ont réduit leurs effectifs de 76 000 personnes (4 %), pas moins de 10 000 nouvelles entreprises ont été créées, tandis qu'un peu plus de 8 000 autres ont disparu. Les nouvelles entreprises, bien que de taille relativement petite, ont embauché autant de travailleurs qu'en ont perdus celles qui fermaient leurs portes. Aussi la perte nette d'emplois était-elle d'abord imputable aux entreprises qui rationalisaient leurs opérations tout en demeurant actives[8]. En d'autres mots, bon nombre des entreprises qui sont restées actives au cours des années 1981 à 1984 ont réduit leurs effectifs, de sorte que la perte nette d'emplois découlait de l'adaptation des entreprises, et non de leur disparition.

Les travailleurs, pour leur part, ont également démontré une forte capacité d'adaptation. Au cours d'une année donnée, environ 4 millions de travailleurs perdent ou quittent leur emploi – ce qui représente environ un cinquième de la population d'âge actif –, tandis qu'un nombre comparable ou plus élevé de personnes se trouvent du travail. Des études récentes montrent que la mobilité intersectorielle est considérable, tout comme, d'ailleurs, la mobilité interprofessionnelle. Après une période de chômage, par exemple, un travailleur sur deux change d'emploi ou d'industrie[9].

Ce sont le rythme de la croissance économique, celui de la mise en place des nouveaux accords commerciaux et l'adaptabilité inhérente des marchés canadiens qui vont déterminer quelles seront les répercussions éventuelles d'une modification aux barrières commerciales. L'étude du passé nous autorise à croire que la majorité des travailleurs touchés par la libéralisation des échanges peuvent s'adapter sans que se produisent des mises à pied massives et que la majorité des entreprises peuvent aussi s'ajuster sans subir de dislocations traumatisantes.

Bien sûr, certains travailleurs pourront se trouver dans une situation difficile – en particulier les travailleurs plus âgés qui jouissent de l'ancienneté et possèdent des qualifications qui ne sont plus en demande, ou encore les travailleurs non spécialisés, ou ceux qui ont peu d'instruction, sont peu mobiles, ou vivent dans des petites localités où n'existe qu'une industrie et où les choix, s'il en existe, sont peu nombreux. Nous poursuivons actuellement des recherches qui visent à déterminer les groupes de travailleurs et les industries les plus exposés, et nous formulerons des suggestions en vue de les aider à faire face à la nouvelle situation.

Dans la mesure où ils souhaitent que le Canada tire parti de la libéralisation des échanges, le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux ont une responsabilité envers ceux et celles qui auront besoin d'une aide à l'adaptation. En ce qui concerne le soutien du revenu, nous ne savons pas, au moment de rédiger cet Exposé, ce que proposera la Commission Forget à propos du régime d'assurance-chômage ou des personnes qui seront mises au chômage par suite de la libéralisation des échanges. Pour ce qui est de créer d'autres emplois ou d'offrir aux travailleurs la possibilité d'acquérir de nouvelles compétences professionnelles, les gouvernements devront peut-être envisager de restructurer les programmes actuels de main-d'œuvre, de développement régional ou de développement industriel, ou encore de mettre en place de nouveaux programmes bien ciblés.

Le message fondamental qui se dégage de nos travaux jusqu'à maintenant est clair. Le Canada peut aller de l'avant et négocier des accords bilatéraux et multilatéraux sur le commerce, ou il peut reculer et accepter l'érosion progressive de ses marchés causée par le protectionnisme. Dans les deux cas, il y aura des tensions et des ruptures. Le grand avantage d'une politique de libéralisation des échanges, c'est qu'elle est axée sur la croissance. Et c'est de la croissance économique que viendront les nouveaux emplois que rechercheront ceux qui devront changer d'emploi et ceux qui entreront sur le marché du travail pour la première fois.

4 Le rôle de l'État

Nous examinons dans les pages qui suivent les mesures mises en place par les gouvernements dans quatre domaines de la politique publique au cours des années 60 et 70 – mesures qui, à notre avis, doivent faire l'objet d'une réforme en profondeur parce qu'elles ne répondent plus aux besoins actuels. En fait, ce sont les priorités et les besoins nouveaux de la population qui exigent une transformation des institutions. Dans certains domaines, l'évolution des marchés entraîne une remise en question du rôle de l'État tant au palier fédéral que dans les provinces. Ailleurs, non seulement les priorités des Canadiens ont-elles évolué, mais les gouvernements ont, au cours des années, modifié petit à petit les nombreux programmes qu'ils avaient mis en place, de sorte que certains d'entre eux ne peuvent plus répondre à leurs objectifs initiaux. Dans le domaine de la santé, l'évolution démographique et la montée en flèche des coûts des nouvelles techniques exigent une restructuration des services et des modes de prestation des soins.

Au cours des prochains mois, le Conseil publiera les résultats détaillés de ses recherches sur l'encadrement des marchés financiers, l'imposition du rendement du capital, les entreprises publiques et le secteur des soins de santé. Ce dernier est envisagé dans le contexte des préoccupations sociales des Canadiens, lesquelles ont, inévitablement, des incidences économiques et s'inscrivent ainsi dans le mandat général du Conseil. Dans certains de ces domaines, des thèmes communs militent en faveur d'une réforme, et c'est à l'examen de ces thèmes qu'est consacré le présent chapitre.

Il nous semble, en effet, que bon nombre des institutions actuelles ont été créées pour répondre aux besoins suscités par l'industrialisation. Or, l'économie industrielle est en pleine mutation, et c'est pourquoi il faut adapter les institutions pour qu'elles puissent conserver leur pertinence sociale.

Les pressions en faveur de la réforme des institutions s'inspirent des difficultés budgétaires des gouvernements tout autant que des inquiétudes que suscite le mauvais fonctionnement des institutions elles-mêmes. Les contraintes sur les recettes publiques amènent, en effet, les autorités à se pencher attentivement sur la taxe de vente et l'impôt sur les sociétés. La hausse continue des dépenses en soins de santé et des autres dépenses sociales suscite, elle aussi, de vives inquiétudes et incite les pouvoirs publics à envisager sérieusement l'éventualité d'une réforme. Même la remise en question du rôle des organismes publics est perçue comme un moyen de réduire leurs ponctions sur le trésor fédéral.

Si c'est le désir de comprimer les déficits publics qui a déclenché ces remises en question, nous croyons cependant que la réforme des institutions produirait aussi des retombées économiques qui iraient bien au-delà de ce rééquilibrage budgétaire. En soumettant ces domaines de la politique économique à un examen attentif, on pourra explorer de nouveaux moyens d'accroître l'efficacité de l'économie canadienne en longue période. C'est ainsi que l'élimination des aberrations du régime fiscal améliorera sensiblement les conditions dans lesquelles sont réalisés l'investissement et l'épargne, ce qui, à long terme, favorisera la croissance économique. De même, en modernisant les règlements touchant les institutions financières, on pourra établir la base d'un système qui se classerait parmi les premiers au monde et on donnera en même temps aux Canadiens l'accès aux institutions d'épargne et d'investissement les plus efficaces. Enfin, la mise à l'essai de nouveaux modes de prestation des soins de santé pourra améliorer l'efficacité du système et ralentir l'accroissement des coûts.

La réalisation de ces gains d'efficacité n'est pas une fin en soi. Elle n'est souhaitable que dans la mesure où elle permettra de rehausser le niveau de vie des Canadiens, grâce à des améliorations effectuées dans le milieu de travail et dans l'environnement, ainsi qu'aux taux plus élevés de croissance de l'emploi et des revenus qu'elle engendrera.

En abordant ces questions ici, nous mettons en lumière les éléments qui appellent une réforme, sans toutefois prescrire de solutions. La société canadienne peut en effet évoluer dans plus d'une direction, chacune reflétant les préoccupations et les réalités politiques de l'heure.

L'une des difficultés que suscite l'adaptation à de nouvelles réalités, c'est qu'elle se bute aux résistances de ceux que la situation actuelle accommode et qui sont prêts à défendre le *statu quo*, quelles qu'en soient les carences. Ils deviendront encore plus intransigeants si le projet de réforme est exposé dans un langage idéologique. Mais cette opposition ne diminue en rien l'obligation collective des gouvernements et des citoyens de réexaminer le rôle ou l'efficacité de leurs institutions, et d'en modifier la forme au besoin.

Souvent, il faudra choisir entre les anciens objectifs et les nouveaux. Si cela risque de créer des victimes, il faudra alors envisager les moyens d'obvier aux répercussions les plus préjudiciables.

Tout comme l'intensification de la concurrence sur les marchés extérieurs crée des difficultés auxquelles les Canadiens doivent s'adapter, de même certaines des réformes envisagées ici auront des conséquences défavorables pour certains contribuables ou certains travailleurs. On ne saurait toutefois arguer de cette éventualité pour refuser d'entreprendre des réformes devenues nécessaires, car elle signale plutôt qu'il faudra prendre des dispositions pour aider les personnes, les familles, les entreprises et les collectivités à se réadapter au cours de la période de transition.

Le dernier thème qui se dégage de notre analyse, c'est que le fardeau de l'adaptation sera très largement réparti dans toutes les couches et tous les secteurs de la société. Une nouvelle réglementation des marchés financiers visant à encourager une concurrence accrue aura inévitablement des effets favorables sur certaines institutions et défavorables sur d'autres. En ce qui concerne la réforme fiscale, ce sont surtout les grandes entreprises capitalistiques qui seront touchées, tandis que les modifications à la politique sociale concerneront à peu près tout le monde. Quant à la mise à l'essai de nouveaux modes de prestation des soins de santé, elle pourrait atteindre un grand nombre de médecins, d'infirmières et de patients.

L'encadrement des institutions financières

Les institutions financières du Canada ont traversé une période turbulente depuis une quinzaine d'années : à l'explosion inflationniste et à la prise de risques dans les activités de prêt ont succédé une récession très sévère puis une période de désinflation et d'endettement massif. Cette évolution n'a pas été sans laisser des victimes sur le carreau : de 1980 à 1984, 13 sociétés financières ont fait faillite, et on a assisté à un grand nombre de fusions et de prises de contrôle. En 1985, deux banques ont déclaré faillite et deux autres ont fusionné avec d'autres partenaires; cinq sociétés de prêts et de fiducie ont dû fermer leurs portes, de même que deux compagnies d'assurance générale. Cette restructuration du secteur financier est le symptôme d'une transformation profonde des marchés.

En particulier, les distinctions entre les principales fonctions du système financier ont commencé à s'estomper. Certaines institutions ont étendu leur champ d'activité, empiétant ainsi sur celui d'autres entreprises financières. En même temps, les sociétés de portefeuille et les conglomérats occupent une place grandissante sur les marchés financiers. On peut aujourd'hui acheter une assurance-automobile ou des actions auprès d'une banque, ouvrir un compte de dépôt à vue dans une maison de courtage ou investir dans des fonds mutuels par l'entremise d'une banque ou d'une coopérative de crédit, d'une compagnie d'assurance-vie ou de fiducie, d'un courtier en valeurs mobilières ou d'un conseiller en finances. Ce processus d'expansion et de chevauchement s'est accompagné de nombreuses fusions d'entreprises, ainsi que d'ententes spéciales entre sociétés et de la réunion sous un même toit de diverses activités financières et non financières.

Le système financier est devenu si complexe que même ceux qui ont charge de le réglementer éprouvent de la difficulté à suivre tous les méandres de cette transformation. La réglementation publique et les mécanismes de contrôle internes du secteur financier se sont avérés incapables d'empêcher les faillites qui se sont produites au début des années 80. La législation a également été impuissante à encadrer l'intégration des activités financières et non financières ou l'apparition des conglomérats et de grandes sociétés de portefeuille, non plus qu'elle n'a réussi à prévenir efficacement les cas de transactions intéressées et de conflits d'intérêts. Que s'est-il donc passé ?

L'évolution du système

Si la structure générale du système financier canadien qui a été mise en place durant les années 30 existe toujours, sa configuration a cependant beaucoup évolué depuis. Ses principales fonctions, soit les activités bancaires, l'assurance, les activités de fiducie et les opérations de courtage – ce qu'on appelait les « piliers » du système –, étaient alors assujetties à des règlements distincts. Les banques s'occupaient principalement d'opérations bancaires, offrant des dépôts à vue pour l'épargne courte et des prêts aux entreprises pour le financement des stocks et des comptes-clients, et elles étaient assujetties à la législation fédérale. Les sociétés de fiducie et les compagnies d'assurance étaient réglementées par le gouvernement fédéral ou par les provinces, suivant le palier où elles avaient été constituées. Les sociétés de fiducie s'intéressaient principalement à la gestion des successions et des fonds en fiducie, y compris les caisses de retraite, mais elles offraient également des dépôts à terme et certaines formes de financement hypothécaire. (Rappelons qu'à l'origine, on ne permettait aux sociétés de fiducie que de recevoir des dépôts en fiducie, contre paiement d'intérêts aux déposants.) Les compagnies d'assurance vendaient de l'assurance et les courtiers en valeurs mobilières vendaient des actions et des obligations. Cette séparation des pouvoirs avait pour but de rétablir la confiance dans le système financier à la suite des durs coups qu'il avait subis au cours des années 30. En séparant le prêt commercial des activités de fiducie et les activités bancaires des transactions

mobilières, on voulait réduire au minimum les conflits d'intérêts.

La confiance, élément essentiel au bon fonctionnement du système financier, intervient à deux niveaux : les consommateurs de services financiers souhaitent que les institutions les traitent de façon équitable, et les investisseurs s'attendent à ce qu'elles soient solvables et qu'elles protègent les fonds qu'ils leur confient. La nécessité de protéger les consommateurs et de leur inspirer confiance a toujours été une préoccupation importante, comme en témoigne l'adoption, dès le début, de règlements plafonnant les taux d'intérêt et, de façon plus générale, de lois interdisant les prêts usuraires. Par ailleurs, pour assurer la solvabilité des institutions financières, on a réglementé leurs pouvoirs de placement et plafonné le rapport de leurs prêts à leur avoir propre. Le régime des « piliers » visait à accroître la solidité du système financier et à éviter les transactions qui pouvaient donner lieu à un traitement injuste.

Depuis les années 60, on s'est aussi servi de la réglementation pour accroître la concurrence entre les institutions et l'information accessible aux agents financiers, depuis les consommateurs de services jusqu'à ceux qui offrent ces services, les intermédiaires.

La révision de la Loi sur les banques en 1967 a servi à ouvrir le système financier aux forces de la concurrence. L'élimination du plafond statutaire des taux d'intérêt a permis aux banques commerciales (les banques « à charte ») d'offrir plus de prêts à la consommation, et elles sont entrées de plein pied dans le marché hypothécaire depuis qu'on les a autorisées à offrir des hypothèques ordinaires. Aussi, la concurrence s'est-elle intensifiée dans ces deux domaines au cours des années 70 et au début des années 80. Elle se manifeste tout particulièrement depuis quelques années, suite aux transformations profondes qu'ont subies les marchés financiers sur le plan mondial.

Cette période de concurrence acharnée a modifié les positions relatives des « piliers » du système. Les banques, premières bénéficiaires de la réforme de 1967, ont perdu un peu de leur avance sur certains de leurs marchés traditionnels. Les compagnies d'assurance et les sociétés de fiducie ont aussi dû céder du terrain, en particulier dans le crédit hypothécaire et les caisses de retraite, mais elles se sont implantées sur de nouveaux créneaux. Les caisses populaires ont pénétré dans de nouveaux marchés avec succès, soit seules, soit en association avec d'autres institutions. Les entreprises de courtage tentent d'accéder au marché des dépôts, mais du fait qu'elles sont moins capitalisées que les autres institutions financières, elles sont relativement plus vulnérables.

D'autres transformations font s'estomper encore davantage la distinction entre les institutions financières. On observe, par exemple, une tendance généralisée à la diversification des opérations : les banques, les sociétés de fiducie, les compagnies d'assurance-vie, les coopératives de crédit et les caisses populaires ont élargi la gamme des services offerts et assumé des fonctions qui débordent leurs activités traditionnelles[1]. La diversification est parfois réalisée au moyen de sociétés de portefeuille, mais le plus souvent en offrant tout simplement de nouveaux produits : nouveaux instruments hypothécaires, polices d'assurance-vie universelles, titres à risque élevé (les « junk bonds », ou débentures à taux d'intérêt élevé, émises surtout pour financer l'acquisition de sociétés endettées et généralement considérées comme des placements risqués), et ainsi de suite.

Le nombre de nouveaux produits financiers s'est d'ailleurs multiplié à un rythme rapide. Aujourd'hui, il devient de plus en plus difficile de définir de manière précise ce qu'est une hypothèque, un prêt commercial, un dépôt ou un placement en valeurs mobilières. Parallèlement, les distinctions fondées sur la composition des engagements des différentes institutions sont de moins en moins précises et utiles. Les sociétés de fiducie n'ont qu'une marge de manœuvre limitée dans le domaine du crédit commercial, mais elles peuvent offrir aux entreprises des prêts garantis par des biens immobiliers et leur donner le nom de prêts hypothécaires. Quelle différence y a-t-il entre un compte de gestion de trésorerie dans une maison de courtage et un dépôt dans une banque ? Ou entre les rentes différées à court terme offertes par les compagnies d'assurance-vie et les dépôts à terme offerts par une banque ou une société de fiducie ? Ce sont des considérations de ce genre qui nous amènent à distinguer quatre problèmes touchant à l'encadrement des institutions financières suivant le système des « piliers ».

Tout d'abord, la législation actuelle est désuète. L'apparition de nouveaux produits financiers et la diversification des opérations représentent une tentative délibérée de contourner des lois qui n'ont pas su s'adapter à l'évolution des marchés. Ainsi, les sociétés de portefeuille ont été créées pour échapper aux règlements restreignant les pouvoirs de placement des institutions financières. Certaines de ces initiatives auraient pu être jugées contraires à l'esprit de la loi, mais les autorités ont préféré fermer les yeux. Du reste, la réglementation des activités financières au cours de la décennie actuelle semble consister à regarder dans la direction opposée plutôt qu'à défendre une interprétation stricte des textes législatifs.

La seconde difficulté tient au chevauchement des lois fédérales et provinciales. Bon nombre d'institutions relèvent des deux paliers à la fois, et il y a un manque d'uniformité dans les normes appliquées par les divers

organismes de contrôle. Par exemple, seuls le Québec, l'Ontario, l'Alberta et la Colombie-Britannique disposent d'un ensemble relativement complet de règlements s'appliquant aux sociétés de fiducie et aux compagnies d'assurance-vie. Dans certains cas, il devient de plus en plus difficile de contrôler les activités financières, du fait que les provinces n'ont pas de pouvoirs sur les mouvements de capitaux vers l'extérieur.

Du reste, la réglementation financière n'est pas uniforme d'une province à l'autre. Ainsi, il existe des variations entre les provinces en ce qui concerne les règlements touchant la constitution des sociétés, l'octroi des permis d'exploitation, la surveillance des opérations et les pouvoirs dont disposent les organismes de réglementation pour ordonner aux sociétés de modifier leurs activités, et ainsi de suite.

Enfin, l'évolution rapide des marchés internationaux et des communications a une incidence profonde sur les institutions financières et sur le fonctionnement des marchés au Canada. L'arbitrage et les opérations de couverture contre le risque se pratiquent de plus en plus, tandis que les marchés à terme et les chambres de compensation internationales se sont développés davantage. Par suite, les stratégies financières des entreprises comportent le recours plus fréquent à des services tels que les swaps de devises pour la gestion de trésorerie à l'échelle mondiale, ainsi que d'autres nouvelles options. Mais ces innovations gênent aussi les efforts du gouvernement fédéral et des provinces en vue d'encadrer les activités financières. Les grandes sociétés et les investisseurs importants de Toronto, Montréal ou Vancouver estiment souvent qu'ils peuvent satisfaire plus facilement leurs besoins financiers à New York, Londres ou Tokyo plutôt qu'auprès de leurs conseillers habituels au Canada. Ils peuvent ainsi se soustraire à la législation canadienne, et les institutions financières canadiennes perdent ainsi une partie de leurs marchés. À moins que la réforme de la législation financière ne tienne compte de ces mutations, les institutions canadiennes pourraient donc voir diminuer leur compétitivité sur les marchés mondiaux.

La réforme du système

La nécessité d'une réforme est largement reconnue, comme en témoignent le nombre impressionnant de rapports et d'études consacrés à cette question, ainsi que les débats animés qui en ont suivi la publication. Au printemps de 1985, le gouvernement fédéral a rendu public son Livre vert sur la réglementation des institutions financières, de même que le rapport Wyman sur l'assurance-dépôt. Par la suite, les audiences des comités de la Chambre des communes et du Sénat ont donné lieu au rapport Blenkarn et à deux rapports de comités du Sénat. D'autre part, en décembre 1985, le gouvernement de l'Ontario a publié le rapport de son groupe de travail sur les institutions financières; en juin de cette année, il a annoncé de profondes modifications aux règlements régissant la propriété des sociétés de valeurs mobilières. Enfin, le rapport de la Commission Estey sur la faillite de la Banque canadienne de commerce et de la Banque Northland en 1985 est la plus récente des études consacrées à la nécessité d'une réforme de la législation financière.

Ces audiences et ces rapports ont donné lieu à de nombreux mémoires de la part de chercheurs universitaires, de représentants du secteur financier, d'associations de consommateurs et d'autres parties intéressées.

Certaines mesures ont déjà été prises. Au Québec, l'Assemblée nationale a adopté en 1984 un projet de loi renfermant une révision importante des lois sur les compagnies d'assurance. L'assemblée législative de l'Ontario étudie présentement un projet de loi visant à modifier les règlements qui s'appliquent aux sociétés de fiducie et de prêts. Pour sa part, le gouvernement fédéral envisage des mesures touchant à certains pouvoirs de réglementation ainsi qu'aux transferts de propriété des sociétés de fiducie et de prêts. Les parlementaires fédéraux se pencheront bientôt sur un projet législatif plus global, relatif à la supervision des activités financières et à la structure du système.

Tous les gouvernements engagés dans ce mouvement de réforme ont constaté que celle-ci ne va pas de soi, en raison de la diversité, voire de l'opposition, des intérêts en cause. Les conclusions et recommandations que renferment les rapports diffèrent sensiblement de l'un à l'autre, et il arrive même qu'elles se contredisent. Ainsi, le Québec et l'Ontario ont adopté des principes de base différents dans leurs stratégies de réforme. Après la parution du rapport Parizeau en 1969, le Québec a entrepris d'aérer le système financier et de l'encadrer en fonction des catégories d'opérations plutôt que des catégories d'institutions[2]. En Ontario, on a préféré élargir les pouvoirs de ces dernières tout en maintenant la notion des « piliers » du système financier et la réglementation suivant les catégories d'institutions. L'annonce récente de modifications à la législation touchant le secteur des valeurs mobilières permet de croire qu'on songe peut-être à assouplir le système des « piliers »[3].

La difficulté, dans toutes ces démarches, c'est qu'il n'y a pas de solutions évidentes aux problèmes qui se manifestent dans le secteur financier. En particulier, le dilemme qui se pose du point de vue des objectifs de la réforme reste entier : faut-il donner la priorité à la concurrence sur les marchés ou à la solvabilité des institutions ? L'absence d'entraves à l'accès de nouvelles institutions au marché ou à la disparition de celles qui s'y trouvent déjà est une condition importante au maintien d'un environnement compétitif. Dans

n'importe quel secteur d'activité, l'échec d'une entreprise mène à son retrait, mais si on impose des règlements rigoureux visant à prévenir les faillites pour cause d'insolvabilité, cela pourrait avoir pour effet d'empêcher bon nombre d'institutions de devenir compétitives. De même, les règlements qui s'opposent à la divulgation de renseignements financiers peuvent contribuer à réduire les conflits d'intérêts, mais ils peuvent aussi s'opposer à la transmission de données utiles à tous les agents financiers.

La réforme de la législation financière ne devrait pas s'intéresser uniquement aux questions d'actualité, telles que la propriété, les conflits d'intérêts, les transactions intéressées, la solvabilité, les sociétés de portefeuille, et ainsi de suite. Il importe qu'au départ, ses artisans comprennent bien quels rôles doit jouer le système financier : études et information financières, intermédiation des fonds et des risques, sécurité des fonds et maintien d'un système de paiements. Ils doivent en outre reconnaître que les conditions nécessaires à l'efficacité du système – la concurrence, la confiance, l'information et l'accessibilité – ne peuvent toutes être réalisées simultanément par le libre jeu des forces du marché. L'encadrement du système a pour but de l'orienter dans la direction voulue, tout en tenant compte de la dynamique des marchés financiers au pays et à l'étranger.

Le mouvement de réforme doit amener les Canadiens à repenser le rôle des pouvoirs publics dans la réglementation des marchés financiers, ainsi que le mode de partage des responsabilités entre les niveaux de gouvernements, entre les institutions et entre les consommateurs de produits financiers. On ne saurait nier la nécessité d'une présence de l'État dans ce domaine, puisqu'il faut des lois et des règlements pour faire respecter les contrats et pour prévenir ou punir la fraude et les fausses représentations. Mais il faut aussi se demander si, en acceptant volontiers d'absorber une si grande proportion des risques, l'État n'a pas incité les citoyens et les institutions à négliger les risques que comporte toute transaction financière. Comme le souligne Sir Jeremy Morse,

> ce qui fait qu'un marché est bon, ce n'est pas qu'il ne s'y produit pas d'échecs, mais que les échecs y sont peu nombreux par rapport aux gains économiques [...] Le petit déposant, investisseur ou titulaire d'une police d'assurance a droit à une certaine protection contre les erreurs des entreprises ou des individus qui transigent sur les marchés financiers, mais pas plus[4].

Toute réforme de la législation financière devra s'inspirer d'une vue globale du système. Il faut se rappeler qu'une révision à la Loi sur les banques aura des effets sur les compagnies d'assurance et qu'une modification à la législation relative aux sociétés de fiducie aura des effets sur les banques. Enfin, toute réforme devrait être tournée vers l'avenir et être assez souple pour pouvoir absorber les changements que le système financier pourrait subir d'ici 10 ou 20 ans. Mais, avant tout, elle devra tenir compte des transformations profondes qui se produisent sur les marchés financiers à l'échelle mondiale. À la longue, cette révolution modifiera la nature des services financiers et attirera sur les marchés de nouveaux concurrents qui rivaliseront avec les entreprises canadiennes. La planétarisation des marchés financiers est porteuse à la fois de risques et de promesses, et elle affaiblira rapidement toute réforme qui ne serait pas modulée selon l'évolution des marchés.

La fiscalité des entreprises

Le gouvernement fédéral a entrepris de réformer graduellement mais substantiellement la fiscalité canadienne. Dans le but de rendre l'impôt sur les sociétés plus « neutre » et plus équitable, il a annoncé dans les prévisions budgétaires de cette année son intention d'en abaisser les taux statutaires et d'éliminer progressivement le crédit d'impôt à l'investissement. D'autres moyens d'accentuer la neutralité du régime fiscal sont également envisagés, y compris la possibilité de remplacer l'actuelle taxe de vente à la fabrication par une « taxe de transaction ».

Ces initiatives arrivent à point. Nous publierons bientôt les résultats de nos travaux relatifs à l'incidence de diverses formes d'impôts sur l'investissement et sur l'épargne. Nous nous bornons ici à présenter nos conclusions provisoires relatives aux impôts sur les sociétés et à la taxe de vente.

La composition des rentrées fiscales du gouvernement fédéral a évolué sensiblement au cours des dernières décennies. En 1951, les recettes provenant de l'impôt sur les bénéfices des sociétés dépassaient celles qu'engendrait l'impôt sur le revenu personnel. Une dizaine d'années plus tard, l'impôt sur les sociétés et les taxes de vente et d'accise représentaient encore plus de la moitié des recettes de l'État fédéral, tandis que l'impôt sur les particuliers ne correspondait qu'à environ 30 %. Aujourd'hui, la situation est inversée. La part de l'impôt sur les sociétés et des taxes de vente et d'accise n'est plus que d'environ un tiers, tandis que l'impôt sur le revenu personnel fournit maintenant plus de deux cinquièmes des recettes globales. En proportion du PNB, les chiffres sont de 7 % pour l'impôt sur les personnes, environ 2 % pour l'impôt sur les sociétés et un peu plus de 3 % pour les impôts indirects. Ils représentent une baisse sensible de l'apport des entreprises aux besoins financiers du gouvernement fédéral.

Au cours des années, on a modifié à maintes reprises les dispositions fiscales s'appliquant aux entreprises, notamment celles qui visent le rendement du capital. On y a incorporé toute une gamme d'allégements

fiscaux dans le but d'encourager les investisseurs à s'intéresser à des projets d'un type particulier.

Les taux effectifs marginaux d'impôt

Bien que le taux statutaire de base de l'impôt fédéral sur les sociétés soit actuellement fixé à 46 %, on l'a abaissé de 10 points pour permettre aux provinces d'effectuer leurs propres prélèvements aux taux de leur choix. Les entreprises de fabrication et de transformation, de même que les PME, ont également droit à des réductions supplémentaires tant au fédéral qu'au provincial. Aussi le taux statutaire moyen varie-t-il considérablement d'une industrie à l'autre.

Les taux effectifs applicables aux nouveaux investissements sont toutefois bien inférieurs aux taux statutaires, et ce, pour diverses raisons. D'abord, les provisions pour amortissement accéléré permettent aux entreprises d'amortir complètement leur capital investi bien avant la fin de sa vie utile; le coût des machines utilisées dans la fabrication et la transformation peut être amorti en seulement trois ans, par exemple. Par contre, la durée de « vie fiscale » des bâtiments et des inventaires correspond de beaucoup plus près à leur durée de vie utile. Les immobilisations en bâtiments sont frappées d'une charge additionnelle du fait qu'elles supportent une part disproportionnée des impôts fonciers des entreprises, lesquels varient également selon l'industrie et le lieu. Deuxièmement, les crédits d'impôt, qui sont sur le point d'être supprimés graduellement, sont disponibles pour certaines catégories de nouveaux investissements, à des taux qui varient selon la région. Enfin, il existe des différences entre les entreprises et entre les industries du fait que l'intérêt payé sur la dette est considéré comme une dépense des entreprises, qui peuvent ainsi le déduire de leurs bénéfices imposables, tandis que le coût du financement par émission d'actions n'est pas exempt.

Les exonérations pour l'investissement financé par dette s'accroissent en période d'inflation, puisque les sociétés emprunteuses peuvent alors déduire une partie du capital impayé et des intérêts payés (en termes réels). Cette particularité du régime fiscal explique sans doute pourquoi les entreprises ont très fortement recouru au financement par dette à la fin des années 70 et au début des années 80. Mais elle explique également pourquoi les entreprises ont éprouvé des difficultés financières par la suite et pourquoi bon nombre d'entreprises des secteurs primaire et tertiaire ont, encore aujourd'hui, des coefficients d'endettement élevés.

Nous avons examiné les taux effectifs marginaux de divers impôts sur la rémunération du capital (c'est-à-dire, l'impôt qu'un investisseur paierait sur le rendement du dernier dollar investi) dans diverses industries manufacturières et non manufacturières. Les taux effectifs marginaux servent à mesurer l'effet global du régime fiscal sur la propension à entreprendre divers projets d'investissement. Notre comparaison montre que les taux effectifs marginaux varient considérablement, non seulement d'une industrie à l'autre mais aussi selon le genre d'investissement (machines, bâtiments, stocks), le mode de financement (obligations, nouvelles émissions d'actions, bénéfices non répartis) ou la nature de l'investisseur (ménages, institutions exemptées de l'impôt, compagnies d'assurance).

Si l'on considère à la fois les impôts sur les sociétés et sur le revenu personnel, l'impôt foncier et la taxe de vente, on constate que c'est dans l'industrie de la construction que le rendement des investissements est le plus lourdement imposé, tandis que c'est dans la fabrication qu'il l'est le moins. L'impôt est beaucoup moins élevé pour les machines qu'il ne l'est pour les bâtiments, lesquels, à leur tour, sont moins taxés que les stocks (graphique 4-1)[5]. Le financement par emprunt reçoit du fisc un traitement beaucoup plus favorable que les bénéfices non répartis, ces derniers étant par ailleurs mieux traités que les nouvelles actions[6]. Enfin, l'épargne que les ménages investissent directement dans les entreprises est beaucoup plus lourdement imposée que celle qui transite par les institutions exemptes d'impôt, telles les caisses de retraite ou les compagnies d'assurance. Le régime fiscal accorde même une légère bonification aux investissements financés au moyen de l'épargne fournie par les compagnies d'assurance-vie.

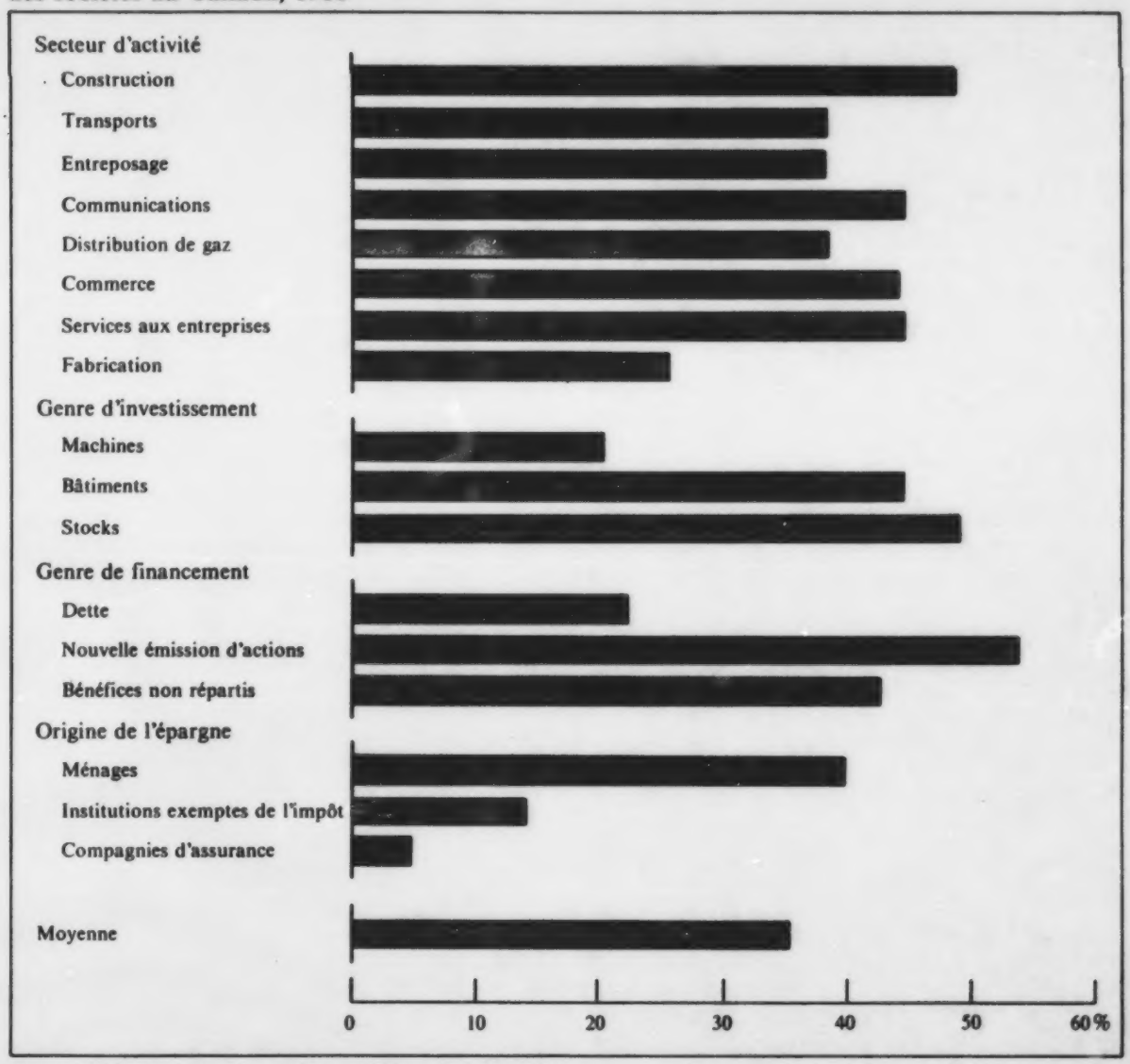
Dans la plupart des cas, on peut attribuer ce manque d'uniformité des taux effectifs marginaux aux concessions et déductions incorporées dans le régime fiscal[7]. Si on est en présence de taux statutaires élevés, la valeur des provisions pour amortissement et d'autres déductions s'en trouve augmentée, de sorte que les écarts entre les taux effectifs marginaux ont tendance à s'accentuer.

Non seulement ces diverses exonérations et déductions ont-elles créé des aberrations dans le système, mais elles ont en outre diminué les recettes fiscales de l'État. Dans près de la moitié des industries manufacturières étudiées, ainsi que dans l'ensemble du secteur de la fabrication, le régime de l'impôt sur les sociétés a, dans la pratique, subventionné les nouveaux investissements[8].

La présence d'écarts importants dans les taux effectifs marginaux d'impôt sur les nouveaux investissements a des répercussions évidentes sur la production

Graphique 4-1

Taux effectifs marginaux d'impôt sur le rendement des investissements des sociétés au Canada, 1986



SOURCE Estimations effectuées par le Conseil économique du Canada.

et sur le revenu. Que gagne-t-on à rentabiliser artificiellement, à l'aide du régime fiscal, des investissements qui, dans une stricte perspective économique, auraient été peu productifs. Cela revient à abaisser la productivité du stock de capital dans l'économie et, par là, le niveau de la production et des revenus.

Au moment d'envisager d'autres réformes de l'impôt sur les sociétés, le gouvernement fédéral peut considérer diverses options. L'abolition du crédit d'impôt à l'investissement constitue un excellent point de départ vers la neutralité du régime fiscal. Le calcul des déductions pour amortissement d'après la dépréciation

économique réelle au coût de remplacement serait une autre mesure utile. Ces deux modifications augmenteraient le montant imposable des bénéfices des entreprises, ce qui permettrait alors d'abaisser le taux statutaire de l'impôt. Cela présenterait un avantage certain, en termes économiques, car un impôt général qui ne comporterait que peu d'exemptions ou de déductions serait moins discriminatoire et plus efficace que le règime actuel. Un impôt neutre aurait aussi l'avantage d'être prélevé sur le revenu réel des sociétés, c'est-à-dire sur leur revenu corrigé de l'inflation, plutôt que sur leur revenu nominal, et de ne faire aucune distinction entre les catégories d'actifs ou les industries.

L'impôt sur les sociétés est prélevé sur les bénéfices, mais on pourrait envisager de le percevoir sur les « flux monétaires » (les marges d'autofinancement), comme l'a proposé la Commission Macdonald[9]. Dans un tel régime, le coût de l'intérêt ne serait plus déductible du revenu imposable, mais toutes les dépenses en capital le seraient à mesure qu'elles surviendraient. Il ne serait donc plus nécessaire d'imputer les coûts du financement ou de l'amortissement pendant la durée utile d'un investissement, non plus que de corriger les chiffres pour tenir compte de l'inflation. Un impôt sur les marges d'autofinancement aurait l'avantage d'être plus simple et plus facile à administrer, mais il pourrait comporter un certain nombre d'inconvénients. L'instauration d'un régime aussi différent pourrait, en effet, poser des difficultés du point de vue de la réconciliation du régime fiscal du Canada avec ceux de ses principaux partenaires commerciaux. Malgré cette difficulté (et d'autres) que comporterait un impôt sur les ressources d'autofinancement, nous croyons que l'idée mérite d'être étudiée avec soin.

Les taxes de vente et d'accise

Les taxes de vente et d'accise constituent la source la plus importante de recettes fédérales après l'impôt sur le revenu des particuliers, devançant même l'impôt sur les bénéfices des sociétés. Le plus important de ces impôts indirects est la taxe de vente à la fabrication, qui présente, elle aussi, des faiblesses notables du fait qu'elle n'est pas appliquée de façon uniforme. Elle s'étend aux biens en capital et aux facteurs intermédiaires, de même qu'aux produits finis, mais son taux varie considérablement selon le produit et l'industrie. De plus, cette taxe accroît le coût des exportations.

Aussi la taxe de vente à la fabrication semble-t-elle être un candidat tout désigné pour la réforme fiscale. Le gouvernement fédéral envisage présentement de la remplacer par une « taxe de transaction » (*business transfer tax*), qui ressemblerait en gros à la taxe à la valeur ajoutée (TVA) communément utilisée en Europe. La taxe de transaction s'appliquerait à chaque élément de la valeur finale du produit à mesure que celui-ci passerait par les diverses étapes de la production et de la distribution. Les facteurs de production seraient exempts, mais du fait que cette taxe s'appliquerait aux services aussi bien qu'aux produits matériels, l'assiette fiscale serait élargie et le taux de la taxe serait vraisemblablement abaissé.

Pour répondre au critère de l'efficacité économique, tout impôt doit être aussi neutre et équitable que possible dans son application. On peut donc croire que la taxe de transaction devrait être prélevée à un taux uniforme, de façon à ne pas modifier les prix relatifs. Elle se distinguerait ainsi de la TVA européenne, qui frappe les objets de luxe à des taux plus élevés.

À long terme, l'instauration d'une taxe de transaction fédérale exigerait vraisemblablement qu'on modifie d'autres dispositions du régime fiscal, car elle pourrait, par exemple, accentuer encore davantage la propension de l'impôt sur les sociétés à favoriser les investissements en machines et en biens d'équipement. Par ailleurs, elle ne résoudrait pas le problème des taxes de vente provinciales sur les biens en capital et sur les facteurs de production. Enfin, elle ajouterait aux coûts de transport à l'extérieur des provinces centrales, en particulier là où les produits passent par plusieurs étapes d'expédition et de manutention.

Il faut signaler que la taxe de transaction serait régressive, puisqu'elle frapperait davantage les ménages à faible revenu que les ménages mieux nantis. C'est pourquoi, s'il existe à l'heure actuelle divers programmes visant à aider les personnes à faible revenu, il ne faudrait pas pour autant considérer la taxe de transaction de façon isolée. On pourrait, par exemple, envisager de l'assortir de mesures prévoyant des crédits d'impôt, de façon qu'elle puisse paraître plus équitable, et donc plus acceptable aux yeux de la population.

Les difficultés de la réforme fiscale

Une réforme fiscale comporte toujours des difficultés politiques, car toute modification aux règles en vigueur lèse certains contribuables (entreprises ou particuliers), qui n'hésiteront pas à se faire entendre. La réforme de la fiscalité présente aussi des difficultés techniques, mais nous croyons néanmoins qu'au moins deux bonnes raisons militent en sa faveur.

Premièrement, nos recherches montrent que toutes les adaptations apportées au régime fiscal depuis 15 ans ont créé un système dont l'incidence varie de façon peu cohérente. La mise en place d'un régime plus neutre est l'une des pièces maîtresses de toute stratégie visant à accroître l'efficacité fiscale, afin que les décisions en matière d'investissement soient fondées sur les aspects proprement économiques d'un projet et non sur les caprices de la fiscalité.

Par ailleurs, le projet de réforme fiscale aux États-Unis offre à la fois un encouragement et un modèle. La publication, en novembre 1984, du rapport du Secrétaire américain au Trésor sur cette question a donné lieu à un débat général sur la nécessité d'une réforme. D'autres propositions formulées depuis par le Président Reagan, par la Chambre des représentants et par le Sénat préconisent que les concessions fiscales du régime actuel soient remplacées par des taux d'imposition plus faibles. Dans le projet de compromis mis de l'avant par le Sénat et la Chambre des représentants, qui fait actuellement l'objet de débats au Congrès, le taux maximal de l'impôt sur les sociétés serait abaissé de 46 à 34 %, et encore davantage pour les PME. Bon nombre des déductions existantes seraient réduites ou supprimées. En outre, le taux maximal de l'impôt sur le revenu personnel serait abaissé de son niveau actuel de 50 % à seulement 28 %, la majorité des contribuables étant assujettis à un taux de 15 %. Enfin, le traitement préférentiel accordé aux plus-values serait aboli.

Cette proposition offre un triple avantage. En premier lieu, elle contribuerait fortement à la simplification du système. Deuxièmement, s'il est vrai que l'élimination des concessions fiscales ferait mal à certains contribuables jusqu'à maintenant privilégiés, la réduction des taux avantagerait la majorité des entreprises ou des personnes qui paient des impôts. Par suite, les contribuables ayant le même revenu paieraient des impôts semblables, sinon identiques, ce qui améliorerait l'équité du régime. Enfin, les distorsions économiques consternantes attribuables aux dispositions actuelles du régime fiscal seraient atténuées considérablement.

Les progrès accomplis aux États-Unis dans la voie de la réforme fiscale devraient, plus que jamais auparavant, encourager le Canada à recentrer son propre système fiscal. Au moment de rédiger ces lignes, il est difficile de déterminer si le projet de réforme américain sera favorable ou défavorable aux intérêts du Canada. De façon générale, on convient cependant que l'orientation vers un régime plus neutre paraît souhaitable. La neutralité fiscale permet aux investisseurs et aux autres agents économiques de faire leurs choix à partir de considérations liées au profit ou à l'efficacité plutôt qu'au revenu après déduction d'impôts qui ne s'appliquent pas à tous de façon égale. Notre analyse des impôts canadiens nous amène à croire que le Canada aurait avantage à posséder un régime fiscal qui ne privilégierait pas certaines industries ou certains types d'investissement. Bref, le Canada doit viser à un régime plus neutre.

La politique sociale

Le Conseil n'a pas eu l'occasion d'examiner toute la gamme des politiques sociales au Canada, bien que nous ayons, de temps en temps, proposé des modifications à l'une ou l'autre d'entre elles par le passé. Par ailleurs, le rapport de la Commission Forget sur le régime d'assurance-chômage est attendu dans les mois qui viennent, et c'est pourquoi nous ne formulons ici aucune recommandation sur cette question. Nous avons néanmoins examiné certains aspects de la politique sociale et nous livrons ici nos réflexions.

Dans son discours budgétaire de février 1986, le ministre des Finances a laissé entendre que, dans son prochain exposé budgétaire (prévu pour février 1987), il comptait proposer de nouvelles mesures pour modifier le système des dépenses sociales et les accords financiers pertinents. Ces mesures reposeraient sur quatre principes fondamentaux : l'universalité de l'accès aux prestations; l'octroi de prestations plus généreuses aux personnes qui en ont le plus besoin; la nécessité de donner aux personnes les moyens de devenir autonomes; la réduction des prestations (après impôts) que touchent les personnes à revenu élevé qui n'ont pas besoin d'aide.

Ces principes ont été accueillis avec un mélange d'inquiétude et de fermeté par divers groupes de pression. Nombreux sont ceux qui jugent que notre système de sécurité sociale est fondamentalement sain et n'a besoin que de modestes améliorations pour répondre aux besoins futurs. D'autres, cependant, croient que le système grève de plus en plus les ressources du secteur public. Nous sommes sensibles à ces deux arguments, mais nous estimons que le véritable défi qui se pose au gouvernement fédéral présentement consiste à adapter les aspects du système qui relèvent de sa compétence aux nouveaux besoins d'une population en pleine mutation. Le vieillissement démographique et l'évolution des structures industrielles susciteront des difficultés tout à fait nouvelles que la politique sociale aura à soulager. Par ailleurs, l'avènement de l'ordinateur offre de nouvelles possibilités d'utiliser le régime fiscal pour distribuer les prestations sociales aux familles et aux personnes.

Le régime de sécurité sociale du Canada fait appel à quatre mécanismes principaux pour l'attribution des prestations. Deux d'entre eux reposent sur le principe du droit universel aux prestations. Ils représentent en somme la première ligne de défense pour les personnes aux prises avec des difficultés économiques. Ce sont :

1 Les prestations qui s'adressent aux personnes appartenant à des groupes démographiques identifiables (par exemple, les pensions de vieillesse et les allocations familiales), ainsi que les exemptions fiscales pour les enfants et pour les personnes âgées de plus de

65 ans. La légitimité de ces prestations et exemptions « universelles » a été remise en question du fait que les ménages à revenu moyen et élevé reçoivent ainsi des sommes substantielles, dont on estime qu'ils n'ont pas besoin.

2 Les régimes donnant droit à des prestations financées par cotisations (l'assurance-chômage, le Régime de pensions du Canada et le Régime des rentes du Québec, l'indemnisation des accidents du travail, l'assurance-hospitalisation et l'assurance-maladie), qui ont pour objet de procurer un revenu stable durant les périodes d'adversité dues au chômage, aux blessures ou à la maladie.

Les deux autres catégories sont plus sélectives, car elles visent à aider les personnes démunies ou mal protégées par les deux premières. Ce sont :

3 L'aide directe aux pauvres, habituellement modulée suivant leur revenu et dispensée par l'entremise du Régime d'assistance publique du Canada, du Supplément de revenu garanti et de certains autres programmes publics, comme le logement social. Bien que le SRG soit un appoint efficace et important au Régime de sécurité de la vieillesse, certains des autres régimes offrant des prestations liées au revenu sont aux prises avec de grandes difficultés administratives et financières. Le nombre de personnes démunies s'est accru de façon très marquée au Canada depuis 1981, notamment parmi les travailleurs et travailleuses qui doivent subir de longues périodes d'emploi instable et qui ont épuisé leurs prestations d'assurance-chômage, et parmi les femmes qui se retrouvent seules avec des enfants à nourrir (tableau 4-1).

4 Les crédits d'impôt, établis suivant le revenu ou la situation familiale. Ces crédits sont devenus un moyen efficace d'aider financièrement les personnes dans le besoin sans qu'elles n'en ressentent de honte.

La nécessité d'une réforme

Le gouvernement fédéral fait l'objet de pressions considérables en faveur d'une réforme de la politique sociale, mais il n'est pas, bien sûr, le seul concerné. Les compressions budgétaires ont amené les provinces à chercher des moyens plus efficaces de s'acquitter de leurs obligations sociales. En dernière analyse, c'est cependant le gouvernement fédéral qui doit se pencher sur les grands problèmes sociaux à l'échelle du pays, et cela doit l'amener à reconnaître certains faits inéluctables.

Ainsi, il est bien évident que, malgré la croissance vigoureuse de l'économie, le chômage reste un problème très préoccupant, en particulier dans certaines régions du pays. Plusieurs des régimes universels (l'assurance-chômage, l'assurance-hospitalisation et l'assurance-maladie dans certaines provinces, ainsi que le RPC et le RRQ) sont financés au moyen de retenues sur les salaires. Lorsque la période de chômage se prolonge, les victimes en viennent à épuiser leurs droits aux prestations et doivent se tourner vers l'assistance sociale.

L'éthique du travail reste très vivace. Les Canadiens ont besoin d'un emploi pour préserver leur dignité et gagner un revenu, et aussi pour acquérir des droits aux prestations versées par les régimes publics et privés de sécurité sociale financés à même les cotisations des travailleurs. Le problème, c'est que les nouveaux emplois qui se créent sont souvent de courte durée ou n'offrent que de faibles chances d'avancement.

En même temps que baissera le taux de chômage moyen au cours de la prochaine décennie, on verra

Tableau 4-1

Familles à faible revenu[1] au Canada, 1980-1984

	1980	1981	1982	1983	1984
Nombre total de familles (milliers)	6 088	6 418	6 556	6 598	6 722
Familles à faible revenu					
Nombre (milliers)	745	768	869	924	972
% du total	12,2	12,0	13,3	14,0	14,5
Familles à faible revenu dont le chef est une femme					
Nombre (milliers)	237	230	266	274	295
% du total	3,9	3,6	4,1	4,2	4,4

1 Les chiffres ont été établis à l'aide de la définition de 1978 du seuil de faible revenu.
SOURCE Statistique Canada, *Répartition du revenu au Canada selon la taille du revenu*, nº 13-207, 1981 à 1984.

probablement augmenter le nombre de personnes qui changent d'emplois, à mesure que les industries et les entreprises s'adapteront à la transformation de l'économie. Les plus touchés seront les jeunes qui ont de la difficulté à trouver un emploi stable et les travailleurs plus âgés qui ont du mal à suivre le mouvement.

Le vieillissement de la population ajoutera aux difficultés qui guettent la sécurité sociale. Déjà, les dépenses pour la sécurité de la vieillesse, le supplément de revenu et les régimes publics de pensions s'accroissent plus vite que le produit intérieur brut; selon les projections, ce phénomène se poursuivra. Il en va de même des dépenses en soins de santé.

Au demeurant, si puissante que soit l'emprise de l'éthique du travail, on a montré (dans le Livre blanc du Québec, notamment) que certains des régimes sélectifs offrant des prestations modulées selon le revenu – le régime d'assistance sociale, en particulier – ont un effet de désincitation au travail.

De nombreux Canadiens, notamment ceux qui vivent dans des localités rurales autrefois prospères ou dont les qualifications sont désuètes ou peu développées, sont victimes d'une insécurité dégradante. Nous sommes troublés par le fait que les programmes de sécurité sociale n'aident pas toutes les personnes qui en ont besoin, mais nous sommes également préoccupés par le fait que la sécurité sociale peut avoir des effets indésirables sur l'économie à cause des faiblesses dont sont entachés le financement et le mode d'application des programmes.

Les prestations sociales – de l'assurance-chômage ou de l'assistance sociale, par exemple – nécessitent d'importantes ponctions sur les ressources de l'économie. Certains régimes sont financés par l'impôt sur les salaires, d'autres par l'intermédiaire du fonds consolidé de l'État, lui-même alimenté par les impôts directs ou indirects. Dans l'un ou l'autre cas, ces prélèvements causent certaines distorsions dans l'économie. Les taxes sur les salaires haussent le coût de la main-d'œuvre et tendent par là à nuire à la création d'emplois, tandis que les impôts sur le revenu découragent l'épargne et l'investissement. La recherche de modes de financement qui puissent minimiser ces distorsions représente une tâche immense.

Du côté des dépenses, il faut se demander si le dosage actuel de régimes universels et de régimes aux prestations liées au revenu est le mieux conçu pour répondre aux besoins des individus. Les coûts directs des régimes universels sont souvent plus élevés, en partie parce que les prestations sont versées aux ménages à revenu élevé. Quant aux régimes sélectifs, ils ont le désavantage d'atténuer l'incitation à l'autonomie financière chez les prestataires. Une augmentation du revenu du travail entraîne automatiquement une réduction correspondante des prestations, qu'elles viennent de l'assistance sociale ou qu'elles prennent la forme de subventions au logement à loyer modique, de crédits d'impôt pour enfants à charge ou d'allocations pour la garde des enfants. Il arrive même que le taux de récupération fiscale atteigne 100 %, ce qui, il va sans dire, représente une désincitation à gagner davantage au moyen d'un emploi rémunéré.

Les principes de la réforme

La réforme de la sécurité sociale est une démarche extrêmement délicate sur le plan politique, parce qu'elle touche directement aux revenus et au bien-être des personnes les plus démunies et les plus vulnérables. Souvent, elles n'ont pas d'autre soutien matériel, en raison de leur âge ou de leur état d'invalidité totale. Aussi croyons-nous que quatre principes généraux devraient guider les responsables d'une éventuelle réforme :

1 La réforme doit être globale, c'est-à-dire qu'elle doit viser l'ensemble des mesures fiscales et des prestations sociales qui s'adressent à un groupe particulier – les personnes âgées, les familles et ainsi de suite (tableau 4-2). Ces ensembles de programmes chevauchent les champs de compétence des trois échelons de gouvernement et se partagent les instruments qui permettent de les mettre en œuvre (taxes et transferts).

2 La réforme des programmes doit tenir compte de la diversité des besoins. C'est donc dire qu'on ne doit pas tenter de régler tous les problèmes en groupant les programmes sous une ou deux grandes étiquettes. La réforme doit plutôt viser à restructurer et, dans certains cas, à consolider les programmes fédéraux et provinciaux qui se chevauchent.

3 Si l'on entreprend une réforme en profondeur de la sécurité sociale, il est indispensable de gagner la confiance des personnes qui seront touchées par ces transformations. On sera mieux assuré d'obtenir l'appui général de l'opinion publique en faveur de la réforme si on évite de trop abaisser les dépenses au cours des premières années. Un système plus efficace et plus sensible aux besoins devrait, à terme, produire des économies considérables.

4 La santé et la vigueur de l'économie nationale, régionale et locale offrent la meilleure sécurité sociale qu'on puisse imaginer. Le retour au plein emploi relatif non seulement aurait un effet bénéfique sur la croissance – ce qui, éventuellement, aurait des retombées positives sur les pauvres et sur les invalides –, mais il réduirait sensiblement aussi le nombre de personnes dans le besoin.

Tableau 4-2

Coût estimatif de la sécurité sociale au Canada, 1984-1985

Groupes visés	Dépenses (milliards de dollars)		Nombre de personnes (milliers)
	Fédérales	Provinciales	
Pauvre			
Régime d'assistance publique du Canada	4,1	4,1	3 000
Crédits d'impôt provinciaux	...	1,6	107
Allocations aux anciens combattants	0,5	...	..
Aide sociale aux Indiens	0,2	..	..
Supplément de revenu garanti et allocation au conjoint	3,1	...	1 440
Crédit d'impôt pour enfants	1,1	...	5 000
Logement social	1,1	..	..
Total	10,1	5,7	...
Familles			
Déduction pour frais de garde d'enfants	0,1	..	370
Allocations familiales	2,4	...	370
Exemption fiscale pour enfants	0,9	0,5	6 600
Exemption de personne mariée et équivalent	1,4	0,6	3 230
Total	4,8	1,1	...
Aide à l'emploi			
Assurance-chômage	11,6	...	3 200
Indemnités de formation	0,1	0,1	64
Indemnités d'accidents du travail	...	1,6	620
Déduction pour frais liés à un emploi	0,8	0,4	..
Total	12,5	2,1	...
Personnes âgées			
RPC-RRQ	4,4[1]	1,6	2 330
SV	8,3	...	2 700
Déductions REER, REP, RPC-RRQ	4,7	2,3	..
Exemption pour personne âgée	0,3	0,2	..
Déduction pour pension	0,1	...	903
Pensions d'anciens combattants	0,7	...	655
Total	18,5	4,1	...
Total – Sécurité du revenu	45,9	13,0	...
Total général	61,6		

1 RPC seulement.

SOURCE Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canda, *Rapport*, vol. 2, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985, p. 850.

L'économie canadienne devra, au cours de la prochaine décennie, rester souple et pouvoir s'adapter aux nouvelles tendances de la demande à l'échelle mondiale. C'est pourquoi nous estimons que, dans la mesure du possible, le Canada devra développer (ou réaménager) sa politique sociale de façon qu'elle puisse elle-même s'adapter à cette nécessité au lieu d'entraver le mouvement. Cela peut exiger qu'on accorde plus d'importance à l'efficacité, à la décentralisation et à la participation du secteur privé à la conception et au financement des programmes sociaux. Il faudra peut-être, également, faire preuve de flexibilité et d'initiative dans les domaines de la politique sociale où les dépenses augmentent très rapidement.

La réforme ne sera pas facile. Tous les pouvoirs qui y contribueront devront faire preuve de sensibilité, de tact, d'esprit de collaboration et de souci de tous les intérêts en cause.

Nous voulons, enfin, affirmer clairement que la nécessité de réduire les déficits publics ne doit pas, à nos yeux, être un facteur prépondérant dans la réforme de la politique sociale. Il va sans dire qu'on devrait accroître l'efficacité économique de certains programmes sociaux et nous croyons qu'on pourrait également réaliser des progrès en modifiant les méthodes de financement. Mais l'argument principal militant en faveur d'une réforme à cette étape de notre histoire, c'est qu'il faut réaménager la sécurité sociale de manière à la rendre plus sensible aux besoins des citoyens. Il s'agit, au fond, de leur procurer un rampart contre les effets préjudiciables que pourraient avoir la compression des dépenses ou d'autres facteurs adverses.

Les soins de santé

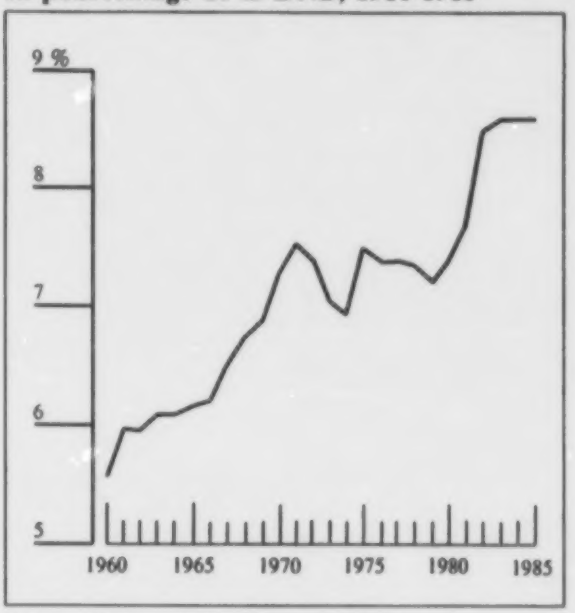
Tous les Canadiens sont assurés en vertu de programmes fédéraux-provinciaux destinés à leur garantir l'accès aux services de santé, indépendamment de leur revenu ou de la province où ils résident[10]. Le succès de ces programmes est indéniable : bien implantés dans toutes les provinces, ils sont populaires auprès du public et aident à protéger les personnes âgées contre les spectres des maladies chroniques non soignées, de l'épuisement des ressources financières et de la mort dans le dénuement.

Au cours des deux dernières décennies, les dépenses du Canada pour la santé ont plus que décuplé, passant de 2,1 milliards de dollars en 1960 à 22 milliards en 1980, puis à plus de 35 milliards en 1985. Le rythme de cette progression était plus rapide que celui du PNB durant les années 60, puis à peu près égal durant les années 70; il est redevenu plus rapide au début des années 80 (graphique 4-2). La lenteur de la croissance économique, les contraintes sur les recettes fiscales et les déficits budgétaires grandissants ont fait renaître les inquiétudes des pouvoirs publics au sujet du contrôle des coûts des services de santé.

Nous avons souligné plus tôt que le vieillissement démographique exerce des pressions sur les programmes sociaux. À l'heure actuelle, environ 2,5 millions de Canadiens ont atteint l'âge de la retraite (65 ans ou plus); en l'an 2026, ce nombre se chiffrera à environ 6 millions. Or, le vieillissement va susciter de grandes difficultés financières, car les dépenses publiques en soins de santé sont de deux à trois fois plus élevées pour une personne à la retraite que pour un jeune ou un adulte dans la force de l'âge. Quels effets l'augmentation du nombre de personnes âgées aura-t-elle sur le coût des soins de santé ? Combien coûtera la nouvelle technologie médicale servant à traiter leurs maladies et leurs infirmités ? Ces questions nous amènent à parler des modifications qu'on pourrait apporter au secteur de la santé pour assurer de meilleurs soins sans trop intensifier les pressions sur les budgets de la santé dans leur ensemble.

Graphique 4-2

Dépenses en soins de santé au Canada, en pourcentage de la DNB, 1960-1985[1]



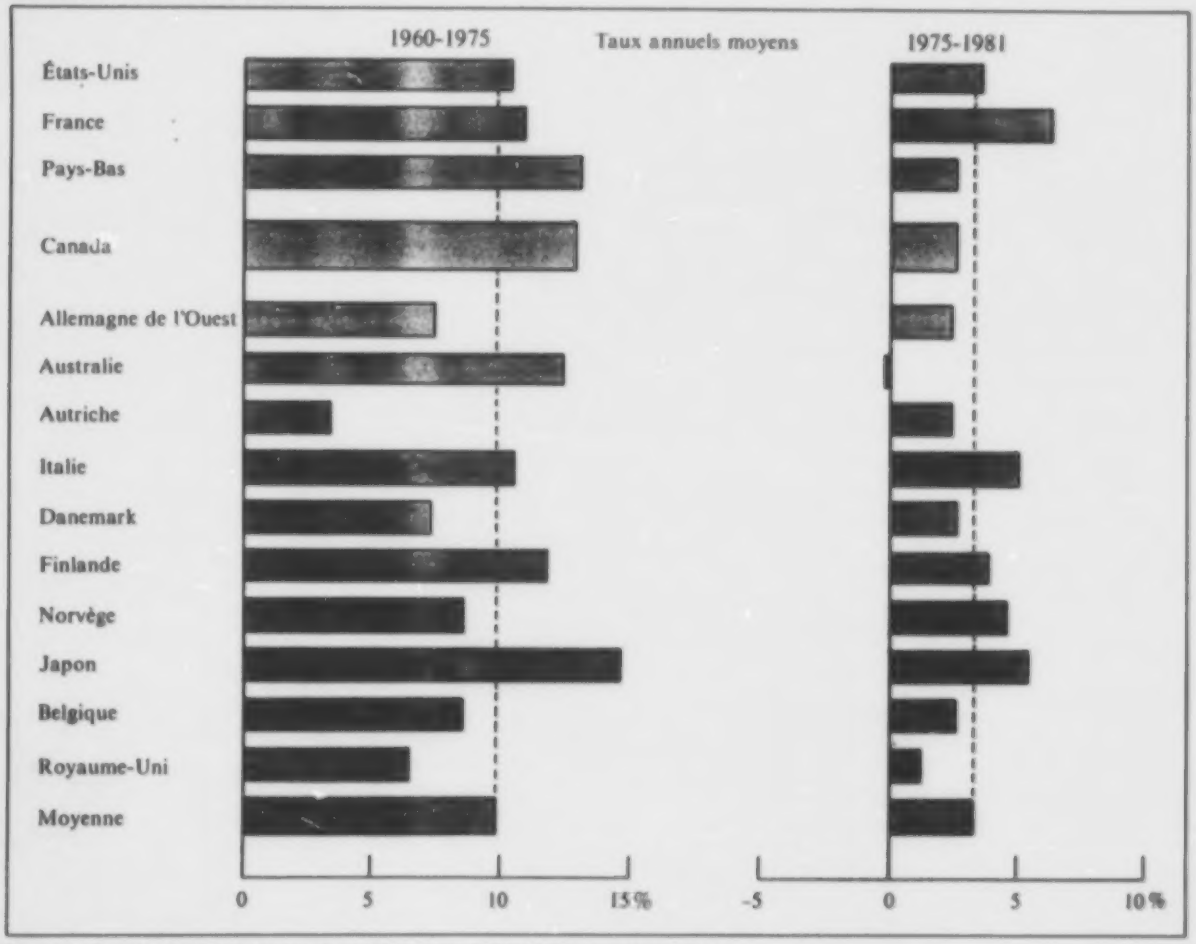
1 Les chiffres pour 1983-1985 sont provisoires.
SOURCE Données du ministère de la Santé et du bien-être.

Vue d'ensemble

Depuis 1975, le taux de croissance des dépenses publiques pour la santé (en valeur réelle) a diminué dans presque tous les pays de l'OCDE (graphique 4-3), autant ceux où l'État offre une protection complète (Pays-Bas, Suède et Royaume-Uni) que ceux où les soins relèvent davantage du secteur privé (États-Unis et Autriche). Six des 15 pays considérés ont vu la proportion de leur PIB consacrée aux soins de santé s'accroître plus rapidement qu'au Canada. Ce dernier a d'ailleurs reçu des éloges dans les milieux internationaux pour avoir été le premier à mettre au point un régime de remboursement qui permet de contrôler les coûts en recourant à des enveloppes budgétaires annuelles pour les dépenses de santé financées par les deniers publics[11].

Graphique 4-3

Croissance des dépenses publiques en soins de santé dans 14 pays industrialisés, 1960-1975 et 1975-1981



SOURCE Données de l'Organisation de coopération et de développement économiques.

Plus tôt cette année, le gouvernement fédéral a déposé le projet de loi C-96, qui vise à diminuer les transferts aux provinces dans le cadre du financement des programmes établis. Arguant de la nécessité d'abaisser le déficit, Ottawa a amputé le montant de son aide aux secteurs de la santé et de l'enseignement supérieur – réduction qui pourrait atteindre 2 milliards de dollars en 1990 –, ce qui intensifie encore davantage les contraintes sur les budgets de ces deux secteurs.

Nous croyons que ces nouvelles pressions contribuent à hâter le jour où ceux qui dispensent et administrent les soins de santé devront s'attaquer directement au problème du financement. Les provinces devront alors décider si elles devraient affecter de nouvelles ressources financières à la santé (ce qui entraînerait une hausse des impôts ou une baisse des dépenses dans d'autres secteurs), réduire les services de santé ou trouver et appliquer des modes de prestation plus efficaces. C'est la troisième de ces solutions qui nous semble la plus souhaitable.

En réduisant son aide à la santé et à l'enseignement supérieur, le gouvernement fédéral procède en fait à une réaffectation de ses ressources. Il a effectivement

le droit d'agir ainsi, mais les provinces, à leur tour, sont parfaitement justifiées de prétendre qu'Ottawa modifie ainsi les règles du jeu.

Comme le montre l'analyse qui suit, il est essentiel que notre système de soins de santé mette davantage l'accent sur l'efficacité économique afin de pouvoir faire face à la vague démographique qui l'assaillira d'ici 30 ans. À l'heure actuelle, la gestion des soins de santé au Canada se résume à contenir les dépenses globales. Or, le temps est venu d'administrer le système de manière plus rationnelle et de faire un meilleur emploi des ressources financières disponibles. Nous croyons que, pour se préparer à répondre aux besoins croissants qui se manifesteront éventuellement, il faut commencer dès maintenant à faire l'essai de nouveaux modes de prestation des soins de santé.

Le « troisième âge » et la demande de services de santé

La très grande majorité des personnes âgées n'ont pas besoin de soins et peuvent se tirer d'affaires sans l'aide de leur parenté, des services sociaux ou des services de santé. Il reste que l'incidence de l'invalidité s'accroît sensiblement parmi les personnes âgées de 60 ans ou plus et qu'elle s'accélère encore plus au-delà de l'âge de 70 ans.

Même si les cas d'extrême indigence ont disparu grâce aux régimes de sécurité de la vieillesse et d'assurance-santé, ainsi qu'à l'épargne accumulée par les particuliers, un bon nombre de personnes âgées – de femmes d'âge avancé, en particulier – sont victimes de la pauvreté, de la sous-alimentation, de conditions de logement inférieures et de la solitude. On n'a pas encore évalué toute l'incidence de ce dénuement, mais on sait que les maladies coronariennes, plusieurs types de cancers, l'incontinence et la dépression sont liés, dans une certaine mesure, à la vie dans un environnement et des conditions sociales défavorables.

Quelle influence le vieillissement a-t-il sur la consommation de services de santé ? Plusieurs aspects de cette question restent à élucider, mais on sait que seul un petit nombre de personnes âgées reçoivent des soins à un moment donné. Selon une étude effectuée récemment au Manitoba, environ 20 % des personnes âgées sont admises à l'hôpital au cours d'une année donnée; une proportion beaucoup plus faible – seulement 5 % – accapare environ 60 % des jours d'hospitalisation imputables à toutes les personnes âgées en un an. Parmi les très vieux malades (âgés de 85 ans ou plus), 4 % monopolisent 32 % du nombre total de jours d'hospitalisation. Au cours des 12 mois précédant le décès, l'incidence de l'hospitalisation parmi ces personnes est presque trois fois plus élevée.

Par le passé, la hausse des coûts hospitaliers attribuable au vieillissement démographique était neutralisée par la baisse des taux de natalité et par les séjours plus brefs des patients plus jeunes. Il est cependant peu probable que les taux de natalité diminuent beaucoup plus qu'à l'heure actuelle, ou qu'on puisse abréger davantage les séjours en hôpital à l'avenir. Aussi le volume des services hospitaliers et les dépenses réelles dans le secteur hospitalier augmenteront-ils vraisemblablement plus vite à mesure que s'élèvera l'âge moyen de la population. Le dilemme financier s'intensifiera du fait que les nouvelles techniques médicales prolongent la vie et soulagent la douleur grâce au recours de plus en plus fréquent aux soins intensifs, qui sont d'un coût plus élevé.

Le progrès de la technologie médicale

Les connaissances médicales ont fait des progrès considérables depuis 1950. Aujourd'hui, les services de radiologie des hôpitaux emploient couramment des appareils de visualisation tels que le tomodensitomètre et l'appareil utilisé pour la tomographie par résonance magnétique nucléaire. La qualité des soins intensifs a atteint un niveau tel que les patients les plus âgés, les plus fragiles et les plus malades peuvent survivre aux interventions chirurgicales les plus complexes. Les greffes sont devenues routinières, et on est à mettre au point des machines capables de se substituer aux organes humains défectueux. Il est ainsi possible de garder les malades en vie presque indéfiniment.

Grâce au succès des vaccins durant la première moitié du siècle actuel, et à celui des antibiotiques en vogue depuis la Deuxième Guerre mondiale, il s'est instauré, à l'égard de la technologie médicale, une attitude d'optimisme qui ne laisse guère place au doute quant à sa valeur. Certains experts soutiennent cependant que ces techniques largement répandues n'offrent parfois que des avantages limités, tandis que d'autres ne font que prolonger une existence inconsciente. Bon nombre d'entre elles coûtent très cher.

Lorsqu'il faut préserver la vie, les ressources disponibles semblent toujours insuffisantes, et le rationnement des techniques médicales modernes impose des choix difficiles. Ce n'est que récemment qu'on a commencé à évaluer ces techniques et, c'est bien là le problème, longtemps après leur mise en place. Dans l'ensemble, ces évaluations se sont surtout intéressées à l'efficacité et à la sécurité des traitements médicaux, et beaucoup moins à leurs coûts et avantages économiques. Du reste, l'estimation de ces derniers est toujours difficile car elle peut signifier qu'on attribue à la vie une valeur monétaire explicite qui diffère suivant l'âge, les compétences et les circonstances familiales des personnes. Nous croyons, quant à nous, que ce sont les médecins et les experts en technologie médicale qui sont le mieux en mesure de juger du bien-fondé du

recours aux nouvelles techniques. Mais leurs décisions devraient se fonder sur des évaluations minutieuses des progrès techniques en matière de diagnostic et de traitement clinique, de pharmacologie, d'alimentation et de promotion de la santé, et sur une meilleure appréciation de la nécessité d'économiser les ressources.

Planification du contrôle des coûts

Le secteur de la santé fait face à un avenir problématique, en raison de la hausse de coûts et des contraintes sur les ressources financières des gouvernements. Pour s'attaquer à cette situation, il faut, à notre avis, consolider les points forts du système plutôt que de les affaiblir. Le Canada devrait, par conséquent, encourager l'essai de différents modes de prestation des soins et de gestion des coûts dans des contextes bien encadrés.

Les médecins sont naturellement enclins à favoriser l'accroissement des services de soins intensifs. Cela pose un problème du fait qu'au Canada, comme partout ailleurs, la part de loin la plus importante des dépenses en soins de santé est attribuable aux hôpitaux et aux médecins. C'est pourquoi il importe que les régimes de remboursement soient assortis de mesures propres à encourager une utilisation efficace des ressources. Les difficultés actuelles viennent du fait que, à part les restrictions budgétaires globales, le système n'incite pas à utiliser les ressources disponibles de manière judicieuse, tant chez les malades là où ils sont soignés, que chez les médecins lorsqu'ils réfèrent des patients à des hôpitaux; il n'encourage pas non plus à mettre au point des techniques qui permettraient d'abaisser les coûts.

À cause de ces lacunes, on envisage sérieusement, dans certaines régions du Canada, de mettre sur pied des systèmes de comptabilité hospitalière et des barèmes de paiement axés sur les traitements, qui favoriseraient une gestion plus soucieuse d'efficacité économique. Ces nouvelles modalités s'inspirent des barèmes relatifs aux services regroupés selon le diagnostic, qu'on est actuellement à mettre en place aux États-Unis.

Suivant ce système, les paiements aux hôpitaux et aux médecins se fondent sur la moyenne nationale ou régionale des coûts des traitements par patient. Si le coût que doit effectivement défrayer l'hôpital est inférieur à cette moyenne, l'hôpital conserve la différence; si le coût est supérieur à la moyenne, l'hôpital subit une perte. Les partisans du système croient que, les hôpitaux étant autorisés à conserver les sommes ainsi économisées, ils seront fortement incités, de concert avec les médecins, à minimiser le coût des traitements. Ses détracteurs soutiennent qu'il comporte une faiblesse fondamentale du fait qu'il vise à contrôler les coûts des traitements donnés à l'hôpital plutôt que le nombre des malades qui y sont admis.

L'implantation de cliniques locales pourrait aussi se révéler une expérience valable. Ces cliniques pourraient offrir aux patients des traitements réguliers et facilement accessibles, à meilleur compte que les services hospitaliers équivalents. Il est intéressant de constater que des cliniques de ce genre (appelées *health maintenance organizations*) sont assez populaires aux États-Unis. En contrepartie de frais annuels, elles assurent les services de médecins rémunérés d'avance. Grâce à des diagnostics précoces et à de meilleurs soins préventifs, ces cliniques ont réussi, croit-on, à réduire l'incidence des hospitalisations non nécessaires.

On trouve au Canada des cliniques, à but lucratif ou non, qui offrent les services de médecins et se substituent aux cliniques externes des hôpitaux. Le coût de ces services est couvert par l'assurance-santé. Bien qu'on ait pu réaliser des économies dans certains cas, les études consacrées à ces cliniques n'ont pas montré de façon probante que la baisse des taux d'hospitalisation ait entraîné des réductions de coût généralisées.

Certaines expériences de gestion hospitalière privée ont également été tentées au Canada, dans l'espoir qu'elles se traduiraient par une amélioration des soins tout en réduisant les coûts. Les premiers résultats semblent positifs. Certaines des études consacrées aux hôpitaux privés aux États-Unis montrent cependant que c'est l'inverse, ou presque, qui se produit[12]. Le coût des soins donnés au patient moyen d'un hôpital américain à but lucratif est plus élevé d'au moins 2 % – et celui des services supplémentaires, de 24 % – que dans les hôpitaux à but non lucratif. Ces hôpitaux privés obtiennent une bonne part de leurs recettes en offrant des services supplémentaires, en exigeant des tarifs plus élevés et en percevant les comptes avec plus de fermeté. Ils n'offrent même pas aux ménages à faible revenu un accès égal à leurs services : seulement 3 %, environ, des recettes des hôpitaux privés sont imputables aux patients dans le besoin, comparativement à 11 % dans le cas des hôpitaux municipaux ou appartenant à l'État.

Parmi les autres moyens d'améliorer le système canadien de soins de santé, on pourrait envisager de

- contrôler plus rigoureusement les dépenses des hôpitaux;
- restreindre le nombre de lits;
- restreindre le nombre de médecins;

- soigner les malades graves dans des foyers de retraite plutôt que dans les hôpitaux;
- soigner à domicile les pensionnaires des foyers de retraite;
- permettre au personnel infirmier « de premier recours » de se substituer aux médecins lorsque les circonstances s'y prêtent;
- améliorer l'efficacité des services de santé;
- modifier les barèmes de frais de façon à faire diminuer les taux d'utilisation;
- combiner les soins de santé structurés et non structurés;
- encourager les soins de santé autodispensés et les soins préventifs.

Certaines de ces solutions sont présentement à l'essai dans le cadre du système de contrôle des coûts, à l'aide des enveloppes budgétaires pour les dépenses de santé.

Il n'existe pas, à l'heure actuelle, de données sûres quant à l'efficacité des diverses autres mesures de contrôle des coûts. C'est pourquoi les gouvernements provinciaux et les administrateurs des services de santé doivent poursuivre activement les expériences contrôlées, tout en restant conscients de l'importance prioritaire de l'accessibilité et de la qualité des soins.

Conclusions

Lorsque les économistes parlent d'adaptation, ils songent habituellement à celle qu'exige la restructuration de l'industrie. Nous avons, dans ce chapitre, mis l'accent sur la nécessité d'adapter quatre catégories différentes de structures institutionnelles qui régissent l'activité économique ou définissent certaines composantes importantes du tissu social au Canada. Nous avons souligné que les institutions que le Canada a si soigneusement mises en place au cours des années 60 et 70 ne satisfont plus à toute la gamme des besoins de sa population. Souvent, ces structures entravent la réalisation de l'efficacité parce qu'elles perpétuent des schèmes de pensée et d'action dépassés. Il importe donc de repenser toutes ces structures, et ce défi s'adresse à tous : aux citoyens, aux entreprises, au gouvernement fédéral, aux provinces et même aux municipalités. Notre but est de faire mieux comprendre à un plus grand nombre de Canadiens la nécessité d'une telle adaptation, dans l'espoir que cette prise de conscience aidera les gouvernements à enclencher le processus. Mais, avant tout, nous voulons réaffirmer que, si l'objectif de l'action de l'État est souvent associé à la réduction des déficits publics, les problèmes fondamentaux vont beaucoup plus loin, car ils sont le reflet d'un ensemble de bouleversements technologiques, démographiques et économiques.

5 La gestion des ressources

Les richesses naturelles sont depuis longtemps la pierre angulaire de l'économie canadienne. Les minéraux, les lacs et rivières, les forêts et les espaces cultivables sont les « trésors » qui ont attiré personnes et capitaux au Canada dès les débuts et, plus récemment, vers l'ouest et le nord du pays. La production des mines, des champs d'hydrocarbures, des scieries et des fermes a longtemps représenté une part élevée de la richesse au Canada, et elle intervient encore pour 15 % de nos exportations. Aussi récemment qu'en 1981, la politique fédérale de développement économique reposait sur des mégaprojets d'exploitation des ressources dans les régions éloignées du pays.

Aujourd'hui, bien loin d'être un moteur de la croissance, le secteur primaire joue plutôt le rôle d'un frein, et on s'efforce surtout de contenir les pertes. Les prix des matières premières sont en chute libre, si bien que de nombreuses entreprises sont contraintes de sabrer leur production pour éviter le pire. C'est dans les quatre provinces de l'Ouest que le ralentissement de la croissance est le plus évident. En Saskatchewan, par exemple, la baisse simultanée des prix des céréales, du pétrole et de la potasse entraînera vraisemblablement un glissement des revenus nominaux cette année, même si la production continuera de s'accroître, en valeur réelle.

Dans les pages qui suivent, nous nous penchons sur trois éléments du secteur des ressources primaires du Canada, soit l'énergie, l'agriculture et l'environnement naturel. Si le sort des deux premiers est lié aux aléas des marchés mondiaux, la qualité de l'environnement est fonction de la volonté politique des citoyens et des pouvoirs publics au pays et à l'étranger. Les Canadiens doivent gérer ces trois secteurs avec prudence s'ils veulent favoriser la croissance de leur économie, atténuer les difficultés causées par les déséquilibres actuels sur les marchés mondiaux et enrayer la détérioration de leur environnement naturel, minimisant ainsi le coût d'une éventuelle remise en état.

Les ressources énergétiques[1]

L'effondrement des cours du pétrole plus tôt cette année a eu des effets déstabilisateurs presque aussi marqués que ceux des chocs pétroliers des années 70. Dans l'ensemble, il a favorisé la croissance économique, mais les pays et les régions dont l'économie est largement tributaire de l'activité pétrolière traversent des moments pénibles.

Les pays membres de l'OPEP contrôlent, encore aujourd'hui, une part considérable des réserves mondiales de pétrole – 68 % en 1984, comparativement à 67 % en 1973. Et grâce à son énorme capacité de production, l'Arabie Saoudite peut encore exercer une influence déterminante sur le marché. Si les prix devaient rester aux environs de 10 à 15 $US le baril pendant un certain temps, la consommation mondiale rebondirait et les grands chantiers d'extraction seraient paralysés; la demande se rapprochant éventuellement de l'offre, les pressions exercées sur les capacités de production de l'OPEP entraîneraient une nouvelle flambée des prix. Aussi est-il presque certain, dans ce domaine où les prédictions sont presque toujours incertaines, que les cotations déprimées qui ont sévi cette année ne pourront se maintenir durant toute une décennie. Certains experts croient que le jeu de l'offre et de la demande finira par stabiliser le prix du baril de pétrole à environ 25 $US ou peut-être un peu plus (en valeur de 1985) vers le milieu des années 90[2].

La baisse des cours du pétrole ne manquera pas d'avoir des répercussions, tantôt positives, tantôt négatives, sur les autres industries énergétiques. On trouve à l'heure actuelle, à l'échelle mondiale, un surcroît de capacité industrielle qui, s'il était employé, consommerait environ 10 millions de barils de pétrole par jour[3]. Or, si le prix se maintient à son niveau actuel, une partie de cette capacité excédentaire sera éventuellement remise en activité aux dépens des autres combustibles. Le marché mondial du charbon, notamment, caractérisé par des capacités excédentaires et des prix déprimés, continuera de dépérir.

Étant donné que le pétrole et le charbon servent à la production d'énergie électrique, surtout aux États-Unis, on peut s'attendre également à une diminution du coût de l'électricité chez nos voisins. Les données historiques révèlent que la demande d'électricité progresse plus rapidement lorsque les prix des hydrocarbures sont faibles et que la croissance économique est vigoureuse. On peut supposer que ce scénario va se répéter au cours des années qui viennent.

La structure de l'industrie des hydrocarbures

Le secteur amont de l'industrie des hydrocarbures[4] est bien représenté dans cinq provinces (tableau 5-1). Depuis quelques années, l'investissement dans ce

secteur, en proportion du PIB provincial, a été particulièrement élevé à Terre-Neuve (environ 13 %) et, dans une moindre mesure, en Nouvelle-Écosse (environ 6 %) et en Alberta (de 7 à 8 %). Le pétrole et le gaz intervenaient pour 26 % du PIB de l'Alberta en 1983 et pour 44 % des recettes du gouvernement provincial l'année suivante. La production d'hydrocarbures a également joué un rôle important en Saskatchewan, où elle représentait 6,5 % du PIB en 1983 et 22 % des recettes provinciales en 1984.

Les données récentes sur le secteur amont de l'industrie pétrolière permettent d'en identifier les éléments les plus vulnérables et certaines des sources de difficulté (voir le tableau C-1). On peut d'abord considérer les données suivant que les sociétés pétrolières sont dominées par des intérêts canadiens ou étrangers, puis suivant leur taille[5]. Il convient de souligner que les chiffres présentés ici sont ceux de 1985, alors que le baril de pétrole (à Toronto) se vendait 28 $US en moyenne. Au cours des cinq premiers mois de l'année, les prix étaient encore contrôlés et favorisaient la production du nouveau pétrole de préférence à celle de l'ancien pétrole.

Les chiffres montrent que la situation financière des entreprises pétrolières sous contrôle canadien était moins saine que celle des sociétés où dominaient les intérêts étrangers. Le rendement des actions des compagnies canadiennes était inférieur, même avant déduction des postes extraordinaires, et son coefficient de couverture de l'intérêt était également beaucoup plus faible. Les firmes étrangères, moins tributaires du gaz naturel, détiennent en outre une part plus grande des réserves de pétrole classique à faible coût. Grâce à des recettes unitaires plus élevées, à des réserves moins coûteuses et à des coûts d'intérêt unitaires moins élevés, elles sont moins vulnérables aux baisses de prix que ne le sont les entreprises sous contrôle canadien[6].

Des trois catégories de producteurs dans le secteur amont, ce sont les grandes sociétés de pétrole et de gaz naturel qui, si elles ont un coefficient d'endettement plus élevé, ont néanmoins affiché la meilleure performance financière. Le rendement de leurs actions, ainsi que leurs revenus nets et leurs ressources d'autofinancement par unité de production, ont tous été élevés.

Si tous les producteurs d'hydrocarbures ont dû subir les contrecoups de la chute des prix, ce sont les plus petits d'entre eux – qui représentent environ 19 % de la production amont – qui sont les plus exposés. Leurs ressources financières sont très sollicitées et leurs dépenses en capital (déduction faite des subventions reçues) s'élèvent à 134 % de leurs ressources d'autofinancement, chiffre qui dépasse de plus de 50 % la proportion observée pour les deux autres catégories. Comme leur production se compose d'une part plus élevée de gaz naturel et d'une part moindre d'ancien pétrole, leurs recettes unitaires sont relativement faibles. Les petits producteurs doivent, en outre, supporter des coûts d'intérêt unitaires particulièrement élevés et leurs recettes unitaires après impôts (avant déduction des postes extraordinaires) sont sensiblement moindres. Dans l'ensemble, leur production est plus coûteuse. Signalons que les deux tiers de la production des petits producteurs provient d'entreprises sous contrôle canadien.

Que se passerait-il si les recettes unitaires diminuaient de 50 % par rapport à l'ancien niveau de 28 $US le baril, en tenant compte du fait que toutes les taxes fédérales à la production viennent d'être supprimées et en supposant que les redevances provinciales

Tableau 5-1

Indicateurs de l'activité pétrolière dans cinq provinces productrices, Canada, 1983-1985

	Terre-Neuve	Nouvelle-Écosse	Saskatchewan	Alberta	Colombie-Britannique
Dépenses en capital au coût des facteurs, en % du PIB provincial					
1984	13,9	6,7	3,2	6,8	0,4
1985	12,4	5,4	4,2	8,1	0,5
PIB en dollars courants au coût des facteurs, en % du PIB provincial					
1983	..	..	6,5	25,8	1,4
Recettes brutes[1] en % des recettes provinciales totales					
1984	..	1,0	21,8	44,4	3,7

1 Pour l'exercice financier 1984/1985.

SOURCE Données de Statistique Canada, du ministère des Finances et du Conference Board of Canada.

étaient réduites de moitié ? Les résultats montrent (voir le tableau C-2) que la diminution des marges nettes d'autofinancement serait ressentie de façon plus ou moins égale dans toutes les catégories d'entreprises, mais qu'en termes de revenu net, les petits producteurs seraient touchés beaucoup plus durement que les grandes sociétés et les producteurs intégrés. Dans l'ensemble, les entreprises étrangères s'en tireraient beaucoup mieux que les sociétés canadiennes.

Évolution récente de la politique des hydrocarbures

Même avant la chute des prix du pétrole, on avait commencé à desserrer bon nombre des contraintes réglementaires et fiscales qui avaient été imposées à l'industrie des hydrocarbures au cours des années 60 et 70. L'Accord Atlantique et l'Accord de l'Ouest, le projet de loi sur les hydrocarbures et l'Entente sur les marchés et les prix du gaz naturel sont au nombre des mesures considérées ou adoptées depuis le début de 1985.

En février 1985, le gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador et le gouvernement fédéral signaient l'Accord Atlantique, lequel prévoyait que les ressources en pétrole et en gaz naturel situées au large des côtes de la province seraient désormais gérées conjointement. Cette entente faisait des deux gouvernements des partenaires égaux dans la mise en valeur de ces ressources et permettait à Terre-Neuve d'établir et de percevoir les recettes tirées de ces ressources comme si ces dernières se trouvaient dans son sol. Un accord révisé a été conclu avec la Nouvelle-Écosse en août 1986.

La signature de ce protocole fut bientôt suivie de celle de l'Accord de l'Ouest, conclu entre le gouvernement fédéral et ceux de trois provinces productrices de pétrole, la Colombie-Britannique, l'Alberta et la Saskatchewan. L'entente modifiait en profondeur le régime de taxation et de tarification des hydrocarbures. Elle prévoyait la levée, à compter de juin 1985, des contrôles sur le prix du pétrole brut et des restrictions relatives au volume et au prix à l'exportation du pétrole brut et des produits raffinés dans le cadre de contrats à court terme. Néanmoins, l'approbation du gouvernement fédéral et de l'Office national de l'énergie restait nécessaire pour les contrats d'exportation de plus d'un an dans le cas du brut léger et des produits raffinés, et de plus de deux ans dans le cas du brut lourd. L'accord abolissait la plupart des taxes et des redevances fédérales à l'exportation. La taxe sur les recettes pétrolières et gazières (TRPG), prélevée sur la production existante – qui avait rapporté 2 milliards de dollars en 1985 – devait être abolie progressivement, puis éliminée entièrement le 1er janvier 1989; en outre, elle ne s'appliquerait plus, dès mars 1985 (au moment où l'accord était rendu public), à la nouvelle production de pétrole conventionnel, ni aux nouveaux projets importants. (Cette taxe a depuis été abolie – voir l'encadré.) Le gouvernement fédéral annonça également que le Programme d'encouragement du secteur pétrolier prendrait fin le 31 mars 1986, les accords d'exploration encore en vigueur étant cependant respectés en vertu de dispositions relatives aux « droits acquis ».

L'accord laissait aux provinces productrices le pouvoir de contrôler la production afin qu'elles puissent veiller à l'application de mesures de conservation et assurer une répartition équitable de la production. Aussi le régime albertain de partage proportionnel demeurait-il en vigueur pour le pétrole léger. En juin 1985, les gouvernements de la Saskatchewan et de l'Alberta annoncèrent qu'ils modifieraient leurs régimes de redevances et de mesures d'encouragement, notamment en réduisant progressivement les taux marginaux des redevances sur la production du pétrole et du gaz albertains et en accordant une exonération provisoire des redevances pour les investissements dans les hydrocarbures.

Environ sept mois après la signature de l'Accord de l'Ouest, la ministre fédérale de l'Énergie présentait la nouvelle politique du gouvernement pour les régions éloignées[7]. Elle annonça que la Loi sur le pétrole et le gaz du Canada, qui datait de 1982 et avait suscité de vives controverses, allait être remplacée par la Loi sur les ressources du Canada en hydrocarbures. Cette dernière établira de nouvelles modalités relatives à l'exploration, à la mise en valeur et à la production dans les Terres du Canada. Elle instaurera en outre un système simplifié d'adjudication portant sur un bien de soumission unique, assorti d'une prime au besoin; les permis d'exploration seront adjugés à la meilleure soumission, mais le gouvernement fédéral conservera le droit de rejeter toute soumission et de n'en retenir aucune. Cette loi, tout en mettant fin à l'obligation de céder à la Couronne 25 % des intérêts dans les régions éloignées et au traitement préférentiel accordé à Petro-Canada, réduira considérablement les pouvoirs discrétionnaires du ministre fédéral de l'Énergie. Elle continuera d'exiger des entreprises qui sollicitent un permis de production qu'elles appartiennent à des intérêts canadiens à raison de 50 % avant que le permis leur soit accordé, mais cette condition ne s'appliquera qu'aux puits exploités après 1982.

À peu près au même moment, le gouvernement fédéral et les gouvernements des trois provinces productrices de l'Ouest annonçaient qu'ils avaient conclu une Entente sur les marchés et les prix du gaz naturel, qui allait permettre de passer du régime de prix prescrits à un régime de prix partiellement libérés tant pour le marché intérieur que pour l'exportation, au cours d'une période de transition d'un an. Le prix

Le soutien à l'industrie pétrolière

Suite à l'effondrement des prix pétroliers, les provinces productrices et le gouvernement fédéral ont adopté diverses mesures visant à consolider le secteur amont de l'industrie des hydrocarbures.

En avril de cette année, le gouvernement albertain a annoncé qu'il relevait de 75 à 95 %, jusqu'à concurrence de 3 millions de dollars, le crédit d'impôt au titre des redevances provinciales. Cette mesure, si elle s'adresse à tous les producteurs, bénéficiera davantage aux plus petits d'entre eux. En même temps, était créé un programme temporaire (Exploration Drilling Assistance Program) permettant aux compagnies pétrolières de réduire le montant des redevances payables après le 1er avril 1987 d'une somme équivalent à 50 % du coût des forages exploratoires effectués sur les terres publiques en 1986. Le montant global de ce crédit est plafonné à 300 millions de dollars.

Les autorités d'Edmonton ont en outre adopté deux mesures pour venir en aide à l'industrie des sables bitumineux. La première consiste en une aide financière (environ 85 millions de dollars) à la préparation des devis et à la planification de base pour l'expansion de Syncrude, le remboursement devant s'effectuer à même les produits de cette expansion. La deuxième consiste à abaisser de 12 à 1 % le taux des redevances que doit verser Suncor en 1986, ce qui correspond à une subvention d'environ 23 millions de dollars. En juin, l'Alberta a annoncé trois programmes supplémentaires qui contribueront environ 200 millions de dollars à l'investissement dans les activités de mise en valeur, la recherche sismique et le maintien des puits de pétrole et de gaz.

La Saskatchewan a, quant à elle, mis en œuvre un programme à trois volets pour la création d'emplois dans le secteur pétrolier en vue de soutenir l'activité de production dans cette industrie.

Le gouvernement fédéral, pour sa part, a porté de 0,5 à 2 millions de dollars le crédit sur la TRPG au cours de la période où cette dernière restait en vigueur et il a établi à zéro pour le reste de l'année 1986 le taux de la TRPG applicable à Syncrude et à Suncor. On estime que moins de 60 sociétés étaient alors assujetties à cette taxe.

Le 8 septembre 1986, cependant, le ministre de l'Énergie annonçait que la TRPG serait abolie à compter du 1er octobre 1986. On estime que, si le prix du baril de pétrole s'établit à environ 15$US, cela représentera un manque à gagner d'environ 1,5 milliard de dollars pour le gouvernement fédéral d'ici le 31 décembre 1986.

du gaz naturel aux frontières de l'Alberta reste inchangé durant la période de transition pour les contrats en cours, mais acheteurs et vendeurs sont libres, durant cette période, de négocier ou renégocier directement des contrats d'approvisionnement et d'y prévoir des réductions concurrentielles.

Ces nouvelles dispositions permettent l'exportation de gaz naturel sans restrictions sur le volume dans le cadre de contrats d'une durée maximale de deux ans. Il reste interdit d'exporter le gaz naturel à un prix inférieur à celui que doivent payer les Canadiens, mais les prix minima à l'exportation sont désormais déterminés en fonction des prix exigés pour des catégories semblables de service dans la région adjacente au point d'exportation, plutôt qu'en fonction du prix du gaz livré à Toronto.

L'Office national de l'énergie a récemment publié deux rapports importants sur la commercialisation du gaz naturel. Le premier annonçait une nouvelle méthode pour le calcul des excédents exportables, en vue de protéger les consommateurs canadiens tout en facilitant l'accès des producteurs aux marchés extérieurs. Le deuxième rapport portait sur la disponibilité et la tarification des services de TransCanada PipeLines Limited[8].

Considérations sur la « déréglementation »

Le pétrole

Bien que les gouvernements aient sensiblement réduit leurs interventions sur les marchés des hydrocarbures depuis quelque temps, d'importantes restrictions demeurent. Dans le cas du pétrole, les contrats d'exportation d'une durée prolongée doivent toujours recevoir l'approbation de l'ONE et du gouvernement quant au volume et au prix. Le gouvernement de l'Alberta applique un régime de partage proportionnel à la production de pétrole léger dans cette province; par ailleurs, la capacité restreinte des pipelines a pour effet de limiter les quantités expédiées. Tout cela contribue aux pressions baissières sur le prix du brut canadien vendu aux États-Unis, le Canada étant considéré comme une source incertaine d'approvisionnement.

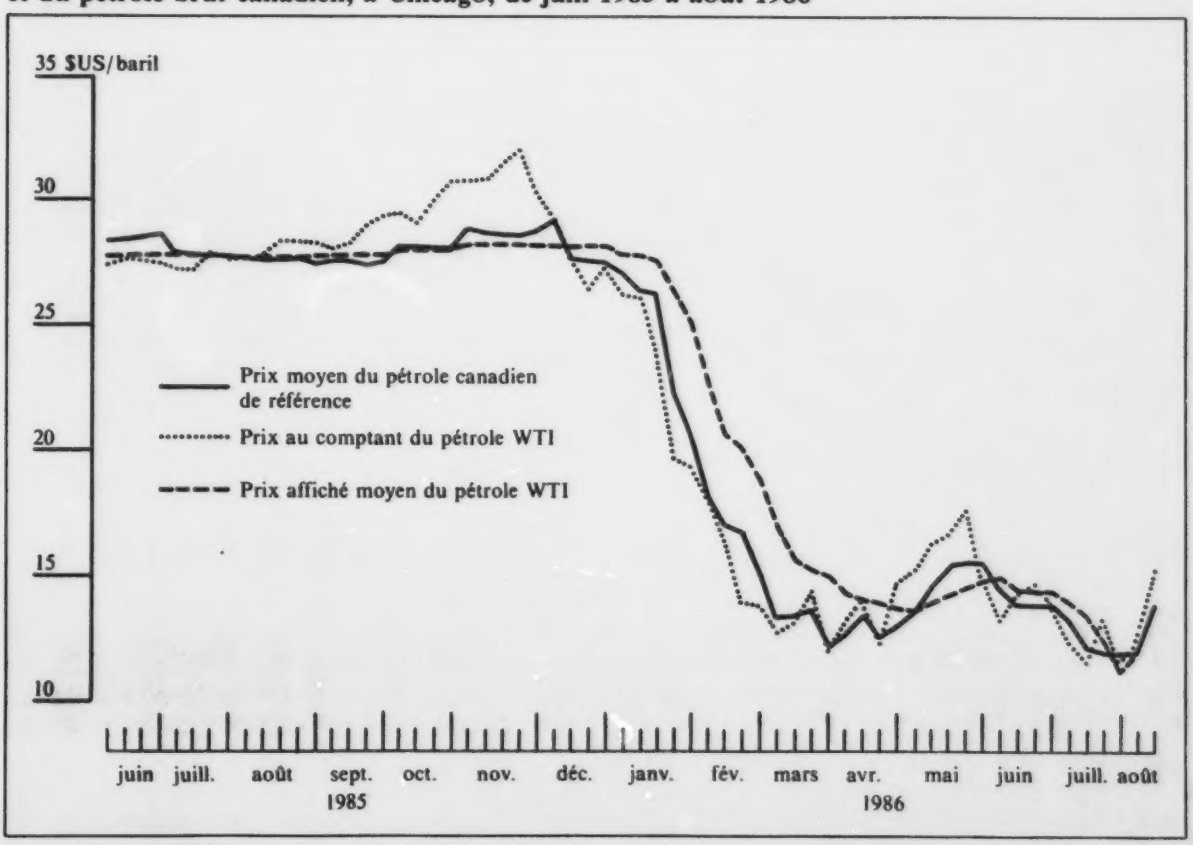
Par suite des mesures prises l'an dernier pour libérer le prix du pétrole au Canada, on s'est penché sur les effets de la tarification sur les producteurs et consommateurs canadiens. On a prétendu, par exemple, que certains producteurs reçoivent des raffineries un prix peu concurrentiel pour le pétrole qu'ils leur livrent. D'autres se demandent si les récentes réductions du prix du brut ont été répercutées sur les consommateurs canadiens, surtout si l'on tient compte également des ajustements des taxes de vente et d'accise.

Les prix moyens offerts pour le pétrole brut par cinq raffineries canadiennes, corrigés de façon à pouvoir les comparer aux prix américains équivalents, sont illustrés dans le graphique 5-1. Au moment de la « déréglementation » de juin 1985, les raffineries canadiennes ont indiqué que leur tarification serait désormais fondée sur une moyenne pondérée du prix affiché et du prix au comptant du pétrole brut de qualité WTI (West Texas Intermediate), la pondération étant d'environ 75/25 pour refléter la répartition des sources d'approvisionnement sur le marché américain. Comme le montre le graphique, cette formule ne semble pas avoir été appliquée durant la deuxième moitié de 1985, alors que les prix au comptant augmentaient. Au cours des premiers mois de 1986, le prix canadien du brut a suivi le prix au comptant du pétrole WTI, qui baissait plus rapidement. Bien qu'on ne trouve au Canada que quatre grandes raffineries, qui s'alimentent auprès de nombreux producteurs, il faut se rappeler que certaines parties du marché canadien avaient accès à du pétrole importé à des prix très concurrentiels durant toute cette période, de sorte que la formule adoptée au départ n'a peut-être pas servi au mieux les intérêts des raffineries, compte tenu de la conjoncture d'alors.

Les consommateurs ont-ils bénéficié de la chute récente des cours du pétrole brut ? Les données disponibles indiquent que le prix du pétrole raffiné est descendu à un niveau correspondant à celui qu'on serait en droit d'attendre si la baisse avait été entièrement refilée aux consommateurs, mais avec un délai de 60 à 90 jours. Précisons qu'à la fin de 1985, le stock de brut et de produits dérivés équivalait à 85 jours de

Graphique 5-1

Variation du prix au comptant et du prix affiché du pétrole de qualité WTI[1] et du pétrole brut canadien, à Chicago, de juin 1985 à août 1986



1 West Texas Intermediate.

SOURCE Données du ministère de l'Énergie, des mines et des ressources.

demande moyenne sur le marché intérieur et à l'exportation.

Compte tenu du fait que le Canada ne possède que quatre grandes raffineries et que les sommes en jeu sont importantes, le gouvernement fédéral devrait continuer de surveiller l'évolution des prix du pétrole brut et de ses dérivés, afin d'assurer que toutes les parties en cause puissent tirer parti des bienfaits que procure un environnement plus compétitif.

Le gaz naturel

Les restrictions sur la vente de gaz naturel sont plus sévères. Tant le gouvernement albertain que les autorités fédérales appliquent des critères pour les excédents exportables hors de la province et hors du pays, respectivement, bien que cela n'ait pas d'effet contraignant pour l'instant. Les prix à l'exportation ne peuvent être inférieurs à ceux qui ont cours dans les régions d'où le gaz est exporté. Par suite de la libération des prix intérieurs, acheteurs et vendeurs seront libres de négocier les prix et les clients industriels pourront acheter leur gaz de n'importe quel vendeur. Quant aux distributeurs de gaz naturel, l'ONE a recommandé qu'ils ne soient pas autorisés à remplacer les volumes prévus dans les contrats qui les lient avec la société TransCanada PipeLines par des achats directs auprès d'autres fournisseurs.

Au moment de rédiger ces lignes, la question principale, en ce qui touche le gaz naturel, est de savoir si le régime de libération des prix devrait entrer en vigueur le 1er novembre, comme prévu. Dans le rapport qu'elle publiait en juin dernier, la Commission d'examen des sociétés pipelinières, créée en décembre 1985 aux termes de l'accord fédéral-provincial sur le gaz naturel, a formulé les conditions nécessaires à la réalisation d'un marché compétitif et les mesures qui doivent être prises, aussi bien avant qu'après la date du 1er novembre 1986, afin d'atteindre cet objectif[9].

Au-delà de l'application des mesures nécessaires, il y a aussi la question plus générale de l'incidence que la libération des prix aura, dans la conjoncture actuelle, sur les recettes des producteurs et sur les stocks excédentaires de gaz naturel. Les réserves de gaz sont abondantes en Amérique du Nord à l'heure actuelle, et la déréglementation aura donc pour effet de provoquer sans doute une forte chute des prix et des recettes nettes des producteurs canadiens. Ces derniers ont demandé que l'application du nouveau régime de tarification soit différée, non seulement à cause de la baisse prévue des recettes mais aussi parce que la libération des prix intérieurs n'est pas accompagnée de la suppression des restrictions à l'exportation. Même si le Canada devait adopter une politique énergétique « continentaliste » – ce qui exigerait que ces restrictions soient levées – et même si le volume des ventes augmentait en conséquence, certains producteurs fortement endettés ne survivraient peut-être pas au choc de la chute des prix.

En 1985, les exportations de gaz naturel vers les États-Unis représentaient près du tiers de la production canadienne. Or, la demande de gaz canadien sur le marché américain suit de très près la courbe des prix. Si le Canada est incapable d'en vendre de grandes quantités aux États-Unis, il ne pourra écouler ses excédents qu'à un rythme très lent. C'est pourquoi le maintien des contrôles sur les prix intérieurs que doivent payer les clients résidentiels et commerciaux et les petites entreprises, qui a pour but de préserver la rentabilité des producteurs, n'irait pas sans problème. Si le prix du gaz exporté (autre que pour les ventes aux grands clients industriels) était assujetti aux minima régionaux, eux-mêmes établis d'après les prix contrôlés, le gaz canadien cesserait alors d'être compétitif par rapport aux carburants américains moins coûteux, de sorte que les producteurs perdraient une partie de leur marché. Par contre, si les prix négociés auxquels ont droit les grands clients industriels au Canada servaient de base à la tarification du gaz exporté, certains consommateurs américains auraient alors accès au gaz canadien à un prix inférieur à celui que doivent payer les Canadiens eux-mêmes.

La libération des prix entraînera une augmentation de la consommation de gaz canadien tant aux États-Unis qu'au Canada même, ce qui contribuera à réduire l'excédent actuel et à rétablir l'équilibre entre l'offre et la demande. Certains craignent que la baisse des recettes qu'auraient à subir les producteurs ne les dissuade de mettre en valeur de nouvelles réserves lorsque le besoin s'en fera sentir au cours des années 90. Les taux de découverte observés depuis une dizaine d'années permettent cependant de croire que, si les prix sont suffisants et si l'industrie du gaz naturel est encore assez robuste, on pourra probablement mettre ces réserves en exploitation assez rapidement pour répondre à la demande. L'envers de la médaille, c'est évidemment que les Canadiens doivent être prêts à payer le même prix que les acheteurs étrangers lorsque l'offre sera moins abondante – ce à quoi on ne les a pas habitués par le passé.

Bref, si la question des effets de la libération des prix du gaz naturel sur les producteurs reste épineuse à court terme, il ne faudrait pas que les autorités politiques en prennent prétexte pour ignorer les dures réalités du marché, ni maintenant ni à plus long terme, lorsque les prix se mettront à augmenter sensiblement. Quelle que soit la décision prise en matière de déréglementation, l'industrie du gaz sera aux prises avec de graves difficultés financières. Au demeurant, la coexistence d'un marché du gaz partiellement réglementé et d'un marché du pétrole relativement libre,

outre qu'elle compliquerait l'élaboration de la politique relative aux prix à l'exportation, créerait des distorsions dans le marché de l'énergie et, à court terme, pourrait peser sur la croissance de la demande de gaz naturel au Canada. La viabilité de l'industrie gazière elle-même pourrait éventuellement s'en trouver compromise.

La sécurité des approvisionnements en pétrole

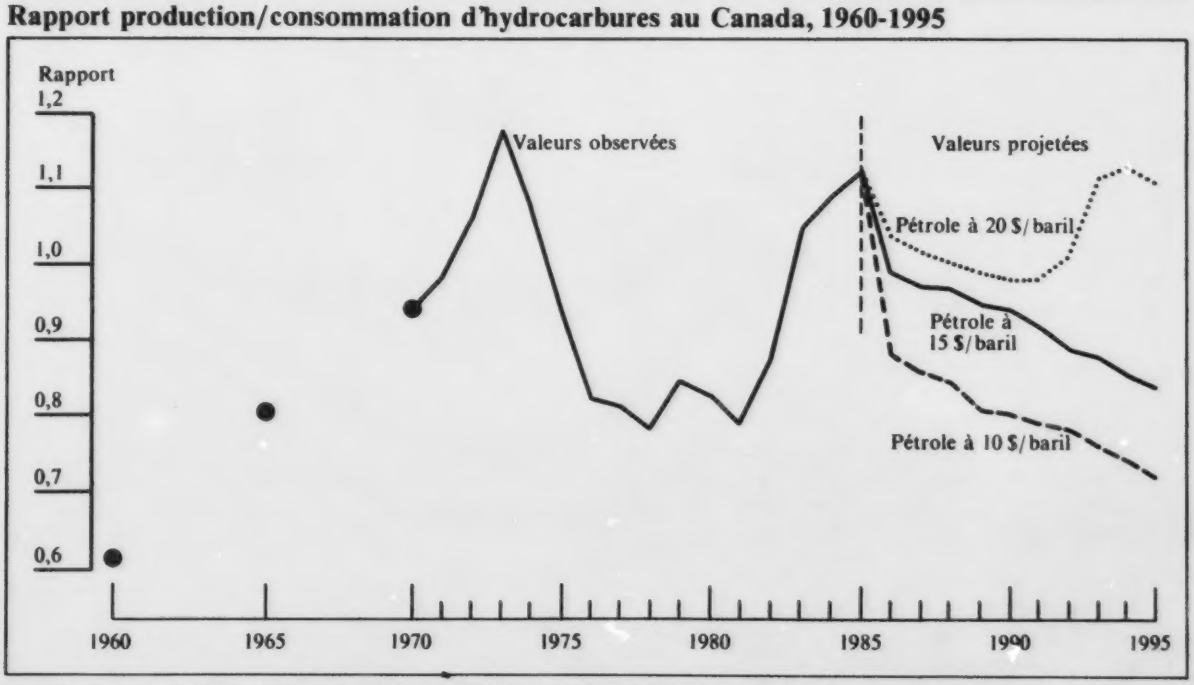
Compte tenu de la conjoncture pétrolière actuelle et de la possibilité qu'elle se prolonge pendant un certain nombre d'années, on peut craindre que le Canada ne devienne de plus en plus tributaire de sources étrangères pour son approvisionnement en pétrole. Le graphique 5-2 illustre l'évolution du rapport entre la production et la consommation de pétrole brut et de ses équivalents de 1960 à 1985, ainsi que la projection de cette tendance jusqu'en 1995 suivant trois scénarios de prix[10]. Ce rapport s'établissait à environ 1,13 en 1985, ce qui signifie que le Canada était un exportateur net de pétrole. À 20 $US le baril, le rapport baisserait à environ 0,91 en 1993 (le Canada serait alors un importateur net), avant de recommencer à monter. À 15 $US le baril, le rapport production/consommation tomberait à 0,84 en 1995. Si le prix se maintenait à 10 $US et que cela amenait les producteurs à mettre fin à une partie de leurs opérations, le rapport pourrait diminuer encore beaucoup plus rapidement que ne l'indique le graphique.

Pour promouvoir la sécurité des approvisionnements, il faut agir à la fois sur la demande et sur l'offre. Du côté de la demande, si les prix restent à leur niveau actuel, ils mèneront inévitablement à un recul de l'efficacité énergétique, car les utilisateurs deviendront moins vigilants au sujet de leur consommation d'énergie.

Du côté de l'offre, on doit s'inquiéter du ralentissement des activités d'exploration et de développement de nouvelles réserves, ainsi que de l'abandon des puits que la chute des prix a rendus non rentables. Les marges d'autofinancement, il va sans dire, influent sur le rythme des réinvestissements. Or, les modifications récentes aux taxes et aux redevances fédérales et provinciales ont justement pour objet de permettre aux sociétés pétrolières et gazières d'accroître leurs ressources liquides. Les producteurs ont proposé d'autres mesures, telle qu'une réduction plus importante des redevances provinciales ou l'établissement de prix

Graphique 5-2

Rapport production/consommation d'hydrocarbures au Canada, 1960-1995



SOURCE Données de l'Office national de l'énergie et estimations du Conseil économique du Canada.

minima pour une partie de la production. Compte tenu de la diminution du nombre de puits rentables, on peut se demander dans quelles proportions les liquidités additionnelles seraient réinvesties ou serviraient simplement à réduire la dette ou à financer d'autres activités. Il ressort de ce qui précède qu'on devrait songer à inclure des mesures provisoires visant à promouvoir l'investissement parmi les mesures d'aide à l'industrie pétrolière afin de stimuler l'exploration et le développement, ainsi que les activités de service qui en dépendent.

Tout aussi préoccupante est la question de la propriété et du contrôle de l'industrie. Bien que des formules innovatrices de refinancement aient été mises en place dernièrement, on peut prévoir une certaine rationalisation du secteur pétrolier grâce à des acquisitions et à des fusions des entreprises moins solides qui se joindront à d'autres sociétés (pétrolières ou non). Or, comme on l'a souligné plus haut, les producteurs canadiens constituent le maillon le plus faible de l'industrie pétrolière au Canada. Plusieurs sont fortement endettés, et la baisse en valeur de leur actif pourrait les forcer à vendre une part de ce dernier, à fusionner avec une entreprise plus solide ou, dans certains cas, à fermer leurs portes. On ne saurait, à l'heure actuelle, prédire quels effets une telle restructuration aurait sur le statut de propriété des sociétés pétrolières au Canada. Le gouvernement fédéral est cependant bien placé pour infléchir le mouvement de canadianisation des entreprises. Tout projet d'acquisition par une société étrangère doit en effet être soumis à Investissement Canada s'il vise une entreprise dont l'actif est d'au moins 5 millions de dollars. Or, ce chiffre est très inférieur à la valeur moyenne de l'actif des petits producteurs en 1985 (plus de 200 millions).

En tout état de cause, que ce soient des Canadiens ou des étrangers qui prennent le contrôle d'une entreprise, il importe de conforter les assises financières de l'industrie pétrolière afin qu'elle puisse résister aux pressions défavorables que le marché exerce sur elle présentement et tirer parti des nouveaux enjeux que créera la remontée, inévitable, des prix pétroliers.

En attendant, il n'est pas inutile de rappeler que la plupart des Canadiens tirent avantage de la baisse des prix énergétiques et que la croissance de l'économie s'en trouve stimulée. S'il est vrai que les problèmes que suscite la chute des prix se manifestent rapidement tandis que les bienfaits qu'elle engendre mettent plus de temps à se propager dans le système économique, il reste qu'il faut considérer les intérêts des consommateurs lorsqu'on recherche une solution durable à ces problèmes. Comme nous l'avons dit au chapitre 2 (voir aussi le tableau A-2), après le choc initial de la baisse des prix, celle-ci peut ajouter jusqu'à ¼ point de pourcentage au taux de croissance de la DNB réelle durant plusieurs années. Mais quels seront les effets de ces développements sur les économies de l'Alberta et de la Saskatchewan ? Suivant les hypothèses du scénario de référence décrit au chapitre 2 (y compris les estimations relatives au prix du pétrole), le PIB albertain en 1991 sera inférieur de 10 % à ce qu'il aurait été si le prix du pétrole s'était maintenu à 28 $US, ce qui correspond à un ralentissement de la croissance de près de 1,7 % l'an (tableau 5-2)[11]. En Saskatchewan, cet effet de la baisse des prix du pétrole sur le PIB se chiffre à 4 %.

Tableau 5-2

Effets probables, sur le produit intérieur réel de l'Alberta et de la Saskatchewan, d'une baisse du prix du pétrole de 28 $US à 15 $US le baril

	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Diminution du PIR[1]						
Alberta						
Milliards de $ de 1971	-0,3	-0,7	-1,2	-1,8	-1,7	-1,8
Taux de variation (%)	-2,2	-4,4	-7,6	-10,7	-9,8	-10,4
Saskatchewan						
Milliards de $ de 1971	-0,03	-0,08	-0,13	-0,21	-0,21	-0,23
Taux de variation (%)	-0,6	-1,6	-2,5	-3,9	-3,8	-4,0

1 Par rapport aux résultats du scénario de référence.
SOURCE Conseil économique du Canada, modèle CANDIDE 3.0, août 1986.

Il est plus difficile de prédire le comportement du taux de chômage. Le solde net des mouvements migratoires de l'Alberta est négatif depuis quelques années, et cette tendance va vraisemblablement s'accentuer. Le taux et la durée moyenne du chômage n'en ont pas moins plus que doublé depuis 1981, ce qui n'est pas sans préoccuper les autorités albertaines et fédérales. À ces inquiétudes s'ajoutent celles que provoque la baisse rapide des prix du blé, qui a eu pour effet de comprimer les revenus en Saskatchewan et dans les autres provinces des Prairies.

Les ressources agricoles

Les agriculteurs canadiens sont parmi les plus efficaces au monde. Leur production abondante, outre qu'elle contribue à la bonne alimentation de leurs concitoyens et à l'emploi de milliers de travailleurs dans des activités connexes, occupe une place importante dans les exportations du pays. Depuis la fin des années 60, elle a augmenté d'environ 40 % en volume,

tandis que la main-d'œuvre a diminué de 20 %; aujourd'hui, le secteur agricole n'emploie qu'un travailleur sur 25. Ces succès ne se sont toutefois pas réalisés sans problème. L'augmentation de la production et de la productivité, qui a été obtenue grâce à l'expansion des exploitations, ainsi qu'à l'accroissement des investissements en machines et des rendements, a coûté cher. Les dettes élevées, les prix déprimés et la sécheresse se sont conjugués pour provoquer une crise financière dans le secteur agricole. Le problème est en bonne partie attribuable à des facteurs conjoncturels puisque, contrairement à ce qu'on avait prédit, on trouve une offre excédentaire de céréales sur les marchés mondiaux. Qu'est-il donc arrivé ? Cette situation durera-t-elle longtemps ? Quelles en sont les conséquences pour le Canada ?

Les excédents de céréales

Les céréaliculteurs canadiens sont victimes d'une guerre de prix entre les deux grandes régions productrices, les États-Unis et la Communauté économique européenne, qui subventionnent fortement la production de blé, de sorte qu'ils ont inondé le marché mondial de blé à bon marché. Bien que la production céréalière des États-Unis et de l'Europe soit d'abord destinée à la consommation intérieure, leurs subventions n'en ont pas moins gravement perturbé les marchés mondiaux. Le Canada, qui exporte une bonne partie de sa production, est l'un des perdants à ce jeu. Tous les pays exportateurs auront d'ailleurs beaucoup à perdre si les stocks excédentaires et l'anémie des prix mènent à un accroissement des soutiens à l'exportation et, par là, à une hausse de la production.

Au cours de la campagne agricole de 1984-1985, la production mondiale de blé a atteint un niveau record de 514 millions de tonnes métriques. Comme la consommation était bien inférieure à ce chiffre, les stocks mondiaux ont grimpé jusqu'à 114 millions de tonnes, niveau qui n'avait été atteint qu'une fois auparavant, en 1968-1969. À la fin de 1985, on projetait que la production continuerait de s'accroître et que, malgré une hausse prévue de la consommation de 17 millions de tonnes, les stocks augmenteraient de 10 % par rapport aux niveaux de 1985-1986. De mars 1985 à mars 1986, le prix du blé sur le marché libre (le prix à Winnipeg du blé roux de printemps, de l'Ouest, n° 3) est passé d'environ 170 $ à 120 $ la tonne.

En 1984-1985, la part du Canada dans les exportations mondiales de blé s'établissait à 18 %, soit une proportion un peu moindre qu'au cours des deux années précédentes mais à peu près égale à celle du début des années 70. Bien qu'ils soient toujours en tête, les États-Unis ont perdu du terrain, tandis que la CEE a progressé (graphique 5-3). Entre 1973-1974 et 1984-1985, les exportations canadiennes de blé sont passées de 11,7 à 17,1 millions de tonnes, mais cette augmentation des volumes dissimulait toutefois une transformation radicale de la structure des marchés. Si le Canada a perdu, au profit de la CEE, une bonne partie de sa part du marché de l'Europe de l'Est et tout juste maintenu sa part du marché japonais, il a néanmoins accru à la fois ses volumes globaux et ses parts de marché en Chine et en Union soviétique. Au cours de la décennie se terminant en 1984-1985, les importations de blé de l'URSS sont passées de moins de 5 millions de tonnes à plus de 25 millions de tonnes. Le Canada a comblé environ un tiers de cette demande additionnelle : en 1984-1985, plus de 40 % de ses expéditions de blé étaient destinées à l'Union soviétique. Au cours de la même période, les ventes à la Chine sont passées de 1,4 à 2,7 millions de tonnes (graphique 5-4).

Graphique 5-3

Exportations de blé des principaux pays producteurs, de 1973-1974 à 1984-1985

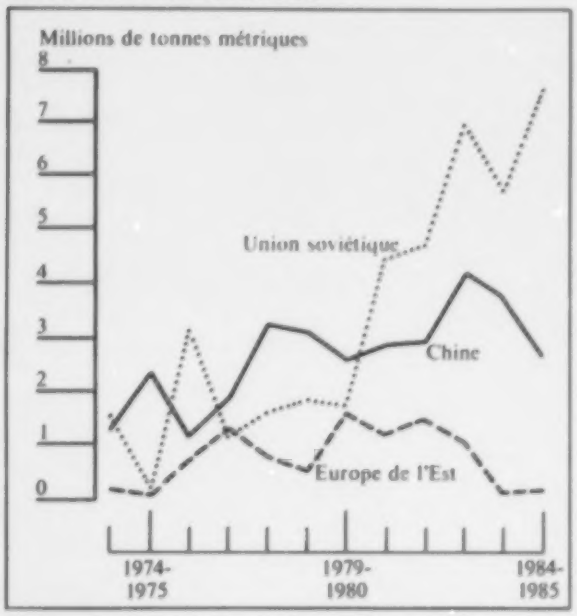
SOURCE Données de la Commission canadienne du blé.

Causes . . .

Si le problème des productions céréalières excédentaires s'étend à l'échelle de la planète, ce sont cependant les politiques agricoles des États-Unis et de la Communauté européenne qui ont contribué le plus à le créer et c'est par elles également qu'en viendra la solution. À Washington et dans les capitales européen-

Graphique 5-4

Exportations canadiennes de blé à la Chine, à l'Union soviétique et à l'Europe de l'Est, de 1973-1974 à 1984-1985



SOURCE Données de la Commission canadienne du blé.

nes, on a donné la priorité à la protection des revenus agricoles au moyen de mesures de soutien des prix. D'où les excédents de production et, par voie de conséquence, la chute des cours.

Le régime actuel d'aide à l'agriculture aux États-Unis remonte à une loi adoptée en 1981 (la *Food and Agriculture Act*), laquelle prévoyait un prix minimum pour le blé, les céréales fourragères et certains autres produits des cultures et du bétail au cours des années 1982 à 1985. L'aide était fournie aux agriculteurs sous forme de crédits à forfait, en vertu desquels le bénéficiaire exploitant engageait une partie de sa récolte en garantie. L'échéance était d'un an au plus, et l'emprunteur pouvait décider de rembourser le prêt en espèces avec intérêts ou de l'annuler en livrant à l'État les céréales offertes en garantie.

Les prix cibles représentaient un deuxième élément important de la politique américaine. Ils servaient à déterminer le montant de la compensation versée aux agriculteurs, lequel était égal à la différence entre le prix cible et le prix du marché ou le « taux de prêt » (*loan rate*) offert par le gouvernement, suivant le plus élevé des deux. Lorsque les prix cibles dépassaient largement les cours du marché, l'agriculteur avait avantage à accroître sa production. Bien que le versement de ces paiements compensatoires dépendît de sa participation aux programmes de régulation de l'offre, les contrôles étaient peu contraignants et n'ont pas contribué à réduire la production globale.

On croyait alors que la demande mondiale en produits agricoles allait déborder l'offre. Peu après la mise en place du nouveau programme américain d'aide à l'agriculture en 1981, divers facteurs – récoltes exceptionnelles, récession économique mondiale, valeur élevée du dollar – se sont cependant conjugués pour réduire la demande internationale en blé américain et, par conséquent, les revenus des agriculteurs américains. En 1982, le revenu agricole réel (après soustraction des dépenses agricoles et des effets de l'inflation) atteignait son deuxième niveau le plus bas depuis 1933. À mesure que baissaient les prix et les revenus, le coût des aides publiques à l'agriculture augmentait, passant de 2,7 milliards de dollars en 1980 à 21,8 milliards en 1983, chiffre presque équivalent au revenu agricole net aux États-Unis en 1982 !

La nouvelle législation adoptée en 1985 (le *Farm Bill*), qui accroît la marge de manœuvre du gouvernement dans l'établissement des taux de prêt, fait partie des moyens mis en œuvre pour récupérer la part des marchés mondiaux que détenaient auparavant les États-Unis. Même si les taux de prêt pour le blé et le maïs américains doivent baisser de 20 %, on pourra protéger les revenus agricoles en maintenant à un niveau élevé les prix cibles pour ces deux produits et pour d'autres céréales, et en comblant l'écart entre les prix cibles et le taux de prêt au moyen de paiements compensatoires. D'autre part, les superficies emblavées doivent être réduites d'au moins 15 %, chiffre qui peut être porté à 22,5 % en vertu de la loi. Dans l'ensemble, les sommes versées par l'État aux agriculteurs américains seront donc beaucoup plus élevées qu'elles ne l'étaient ces dernières années et elles leur permettront de maintenir le niveau de leurs revenus en période de baisse des prix.

Quant à la Politique agricole commune (PAC) de la CEE, elle protège les agriculteurs européens contre une diminution des prix du blé au moyen de tarifs douaniers à l'importation (prélèvements) et de subventions à l'exportation (restitutions). Entre 1967 et 1983, les prix de soutien de la CEE dépassaient même les cours mondiaux de 65 % en moyenne. (Le montant de l'aide variait d'une année à l'autre, étant conçu pour stabiliser le prix des céréales européennes en période de fluctuations sur les marchés mondiaux.) Cet écart incitait fortement les agriculteurs européens à accroître leur production, de sorte que les rendements céréaliers

ont augmenté en moyenne de près de 3 % par année depuis les années 60, tandis que la consommation de céréales au sein de la Communauté s'est accrue de moins de 1 %.

La hausse de la demande mondiale au cours des années 70 a permis à la CEE, aux États-Unis et au Canada d'accroître leurs exportations de blé et d'autres céréales. Par suite du ralentissement de la demande au cours de la décennie actuelle, la CEE a tenté de contenir la croissance de la production en adoptant des seuils de production, au-delà desquels les prix de soutien diminuent. Plus récemment, l'Europe des Douze cherche à refermer l'écart entre les prix communautaires et les prix américains, sans qu'il soit clair si ce sont les cours du marché ou les prix d'intervention du gouvernement américain qui sont visés. Pour l'année 1985-1986, la CEE a d'abord proposé d'abaisser de 3,6 % ses prix d'intervention, mais aucune entente n'a été conclue. Le moins qu'on puisse dire, c'est que les mesures adoptées jusqu'à maintenant sont loin de traduire une volonté ferme de réduire la production ou les prix des céréales. En somme, rien n'indique que la CEE ou les États-Unis soient pressés de modifier des politiques qui ont tellement perturbé les marchés mondiaux de céréales.

La baisse de la demande en blé a d'ailleurs provoqué la chute des ventes américaines, qui sont passées d'à peu près 40 millions de tonnes métriques par année en 1980-1984 à 25 millions de tonnes en 1985, soit une diminution de 40 %. Les exportations canadiennes de blé ont reculé de 12 % durant cette période, tandis que celles de la CEE ont progressé de 8 %[12]. Aussi a-t-on vu les pressions s'intensifier au sein du Congrès afin de protéger les agriculteurs américains contre la concurrence « déloyale » en soutenant les revenus agricoles, et de défier en même temps les autres pays exportateurs en subventionnant les ventes de céréales et en abaissant sensiblement le taux de prêt, lequel sert de norme pour le prix mondial.

. . . et effets

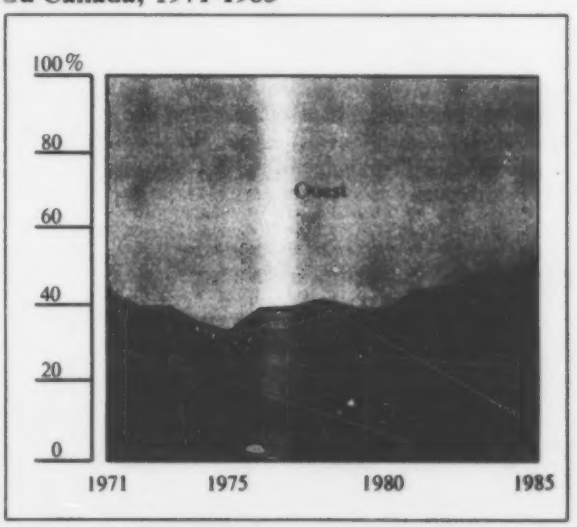
Comme les taux de prêt du gouvernement américain déterminent, en fait, les cours minima sur les marchés mondiaux, la diminution de ces taux exerce des pressions à la baisse sur les prix des céréales canadiennes. Aussi la Commission canadienne du blé a-t-elle annoncé en avril de cette année qu'elle abaissait son propre prix de base de 160 $Can. à 130 $Can. la tonne métrique de blé pour 1986-1987. Les prix de base versés pour l'orge et l'avoine ont également été réduits.

Dans les provinces de l'Ouest, les revenus agricoles nets réalisés sont tombés de 2,2 milliards de dollars en 1984 à 1,8 milliard en 1985. La baisse des prix céréaliers pourrait entraîner les revenus moyens avec elle, malgré l'accroissement des flux de liquidités des éleveurs de bétail et les suppléments versés aux céréaliculteurs en vertu de la Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest, adoptée en 1976.

Du reste, on prévoit que les marchés (céréaliers, notamment) des agriculteurs de l'Ouest vont rester plutôt anémiques au cours des prochaines années. Bon nombre d'agriculteurs, tant à l'Est qu'à l'Ouest du pays, sont dans une situation financière difficile, mais pour ceux de l'Ouest, les problèmes sont aggravés par la baisse des recettes et des revenus agricoles nets (graphique 5-5). Les excédents de céréales sur les marchés mondiaux, qui ne sont pas près de se résorber, sont largement responsables de cet état de choses. La gravité des pertes de revenu et le nombre croissant de faillites agricoles ont poussé les pouvoirs publics à agir, à l'échelon provincial aussi bien que fédéral. Les autorités craignent d'ailleurs que ces tendances ne prennent de l'ampleur à l'échelle du pays d'ici à 1990.

Graphique 5-5

Répartition du revenu agricole net entre les agriculteurs de l'Est et de l'Ouest du Canada, 1971-1985[1]



1 Les données pour 1985 sont provisoires.
SOURCE Données de Stastistique Canada.

À l'Est, les perspectives quant au revenu paraissent plus favorables. On prévoit que les recettes tirées de la vente de fruits, de légumes et de produits des serres et des pépinières augmenteront. Les prix moins élevés des céréales fourragères en provenance des provinces de l'Ouest et du maïs importé aideront les cultivateurs des provinces de l'Est à maintenir leurs revenus. Même si les producteurs américains réussissent à accroître leurs

ventes sur les marchés étrangers, cela ne devrait pas nuire aux producteurs avicoles, bovins et laitiers du Canada puisque leur sort n'est pas lié aux marchés extérieurs. Les producteurs de porcins exportant vers le Japon sont cependant plus exposés. En outre, les producteurs canadiens de pommes de terre craignent que les tests de qualité effectués par le Département américain de l'Agriculture sur les pommes de terre arrivant aux États-Unis par les ports de la côte nord-est n'ajoutent une barrière non tarifaire de plus à celles qui existent déjà. Nonobstant ces inquiétudes, la situation globale des agriculteurs de l'Est du Canada devrait s'améliorer au cours des années qui viennent. Après avoir subi une baisse de 2,12 à 2,08 milliards de dollars entre 1984 et 1985, le revenu agricole net devrait remonter à 2,37 milliards en 1986, soit une augmentation de 14 %.

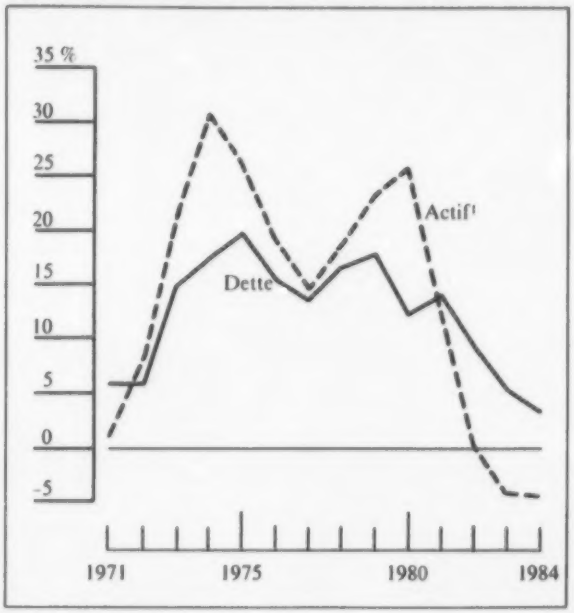
La crise financière

Les sécheresses, les taux d'intérêt élevés, le dépérissement des marchés et la baisse en valeur des propriétés ont créé des difficultés financières à de nombreux agriculteurs. Le rendement du capital agricole étant négatif depuis 1982, même ceux qui possèdent de grandes exploitations modernes ont eu à faire face à de graves problèmes de liquidités. Les saisies d'hypothèques et les faillites font craindre pour la santé et la stabilité de l'ensemble du secteur agricole. On s'inquiète aussi des effets adverses qu'une chute des revenus agricoles pourrait avoir sur l'industrie des machines et de l'équipement, sur les banques et sur les localités rurales.

Ces difficultés financières des agriculteurs sont dues en bonne partie aux dettes qu'ils ont contractées au cours des années 70. L'avenir de l'agriculture canadienne paraissait alors très prometteur : à l'essor des exportations céréalières au début de la décennie, suivi d'une hausse rapide des prix, se conjuguait la vigueur de la demande à l'exportation en bétail et en produits oléagineux entre 1976 et 1979, ainsi qu'une nouvelle reprise des expéditions de céréales en 1979 et au début des années 80. Nombreux étaient ceux qui croyaient que la demande à l'exportation et les prix allaient rester élevés. Les experts agricoles encourageaient le recours au crédit, qui était d'ailleurs facile à obtenir auprès des grandes banques et de la Société du crédit agricole (SCA). Les jeunes achetaient les fermes de leurs aînés et n'hésitaient pas à emprunter des montants élevés pour acheter plus de terres, de machines et d'équipement. La hausse des valeurs foncières augmentait la valeur de leur capital investi, ce qui leur permettait d'emprunter davantage. De 1972 à 1982, la dette agricole s'est accrue de 16 % par année, en moyenne, tandis que la valeur des terres et des bâtiments a grimpé de 21 % (graphique 5-6 et tableau C-3).

Graphique 5-6

Évolution de la dette et de l'actif agricoles au Canada de 1971 à 1984



1 Terres et bâtiments.
SOURCE Statistique Canada, *Recueil du revenu agricole net.*

Puis le ballon a crevé. Après avoir augmenté de 200 % entre 1971 et 1981, les prix agricoles se sont stabilisés. De 1981 à 1985, les prix du bétail n'ont augmenté que de 5 %, tandis que la valeur des récoltes a diminué d'environ 20 %. Les revenus marquaient le pas. Dans l'ensemble, la valeur nominale des biens agricoles a chuté de 8,5 milliards de dollars, c'est-à-dire de 100 000 $ par exploitation. Si la plupart des propriétaires agricoles n'ont pas été touchés par ces pertes nominales, elles ont, pour certains d'entre eux, revêtu un caractère très réel.

Comme leurs dépenses augmentaient plus vite que leurs revenus, presque tous les agriculteurs ont éprouvé des problèmes de liquidités. La SCA prête le plus souvent à des agriculteurs à risque élevé, dont les dettes sont supérieures à la moyenne, mais des facteurs conjoncturels ont, au cours de cette période, contribué à modifier la composition de sa clientèle. En 1984, les intérêts payés à la SCA sur les dettes agricoles (pour engagements antérieurs seulement) étaient inférieurs à 10 000 $, en moyenne. Près des trois quarts des agriculteurs avaient des dettes qui ne dépassaient pas 25 %

de leurs biens et payaient des intérêts d'au plus 4 000 $ par année. Par contre, environ 10 % d'entre eux étaient fortement endettés (à raison de 70 % ou plus) et devaient verser des intérêts de 25 000 $, en moyenne, soit 19 % de leur chiffre d'affaires brut (tableau 5-3).

Ce qui frappe, dans tout cela, c'est que ce sont les grandes exploitations qui ont eu le plus de difficultés. Le chiffre d'affaires des agriculteurs les plus endettés était en effet de 135 000 $ en 1984, soit 45 000 $ de plus que la moyenne, tandis que ceux dont l'actif net était le plus élevé et l'endettement le plus faible réalisaient cette année-là des recettes brutes de 74 000 $. Les jeunes cultivateurs qui ont récemment acheté une terre et qui ont emprunté pour financer leurs opérations éprouvent généralement des problèmes de liquidités, de même que, parmi leurs aînés, ceux qui se sont lancés dans l'agriculture il y a une dizaine d'années, alors qu'il fallait beaucoup moins de capital pour démarrer. Le crédit agricole accordé par les banques s'est resserré depuis le début des années 80 car, à mesure que les prix ont baissé, les prêteurs (tout comme les emprunteurs) sont devenus plus conscients des risques financiers liés à des coefficients d'endettement élevés.

Les problèmes de liquidités en agriculture se manifestent par la fréquence des faillites et des arrérages dans le remboursement des emprunts. Depuis 1980-1981, la proportion des arrérages de plus de 500 $ dûs à la SCA a doublé, passant de 7 à 14 %. Le nombre de faillites, lui, a plus que doublé, passant de 261 en 1981 à 551 en 1984. Ces deux dernières années, près de la moitié d'entre elles ont eu lieu dans l'élevage et environ un quart dans le secteur des grandes cultures. Par le passé, la majorité des faillites se produisaient en Ontario et au Québec, mais les chiffres pour les provinces des Prairies ont grimpé brusquement depuis 1981.

Certaines catégories d'exploitations agricoles et certaines régions ont été davantage frappées que d'autres. Les céréaliculteurs du sud de la Saskatchewan et de l'Alberta, par exemple, ont dû faire face à des périodes de sécheresse. En 1985, pour la deuxième année consécutive, la plupart ont été victimes de temps aride et d'infestations de sauterelles; le blé récolté étant de moins bonne qualité, leurs revenus en ont souffert davantage. Les éleveurs ont également éprouvé des difficultés. La demande de bœuf a faibli depuis 1981, parce que la consommation globale de viande a baissé et que la concurrence des importations s'est accrue. Les mauvaises conditions de croissance dans l'Ouest ayant entraîné une hausse du prix de l'orge et des pénuries de foin, il en est résulté une baisse du revenu des éleveurs de bétail, dont certains ont dû réduire la taille de leur troupeau.

Le gouvernement fédéral et les provinces ont mis en place des mesures visant à atténuer les problèmes financiers du secteur agricole. Ces initiatives sont, pour

Tableau 5-3

Statistiques financières[1] du secteur agricole canadien, suivant le niveau de l'actif agricole, 1984

	Niveau de l'actif agricole				
	Moins de 25 %	De 25 à 50 %	De 50 à 75 %	De 75 à 100 %	Total
Nombre d'agriculteurs	7 477	13 826	42 193	165 255	228 751
Ventilation (%)	3,3	6,0	18,5	72,2	100,0
Actif (milliers de $)	362	453	554	506	508
Passif (milliers de $)	335	273	199	36	91
Valeur nette (milliers de $)	26	180	356	470	417
Avoir (valeur nette en % de l'actif)	7,5	39,8	64,3	92,9	82,2
Dette (passif en % de l'actif)	92,5	60,3	35,9	7,1	17,9
Chiffre d'affaires brut (milliers de $)	127	139	131	74	90
Coût des intérêts					
Milliers de $	24,2	26,4	19,9	4,0	8,8
% des ventes brutes	19,0	19,0	15,2	5,4	9,8

1 Toutes les données financières sont des moyennes par agriculteur.

SOURCE Pierre Cloutier et David MacMillan, « Current financial difficulties in Canadian agriculture », Conseil économique du Canada, coll. Documents, n° 310, Ottawa, août 1986.

la plupart, destinées à alléger le fardeau du remboursement des dettes, tandis que d'autres sont orientées vers le soutien du revenu ou l'adaptation aux nouvelles conditions du marché (voir l'encadré).

Dans l'ensemble, la politique agricole du gouvernement fédéral dans les Prairies vise à stabiliser les revenus et à faciliter l'adaptation à long terme. La Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest prévoit une assurance-revenu pour les céréaliculteurs dans les régions désignées aux termes du mandat de la Commission canadienne du blé (CCB). Avant 1984, pour chaque dollar que les producteurs versaient dans la caisse d'assurance, le gouvernement fédéral en contribuait deux. Si les ressources nettes d'autofinancement d'une exploitation située dans l'une de ces régions tombaient au-dessous de la moyenne des cinq années précédentes, le propriétaire recevait un paiement pour combler le manque à gagner de cette année-là. Les montants versés dans le cadre de ce programme étaient plutôt modestes jusqu'au début des années 80, mais en 1985 la part du gouvernement avait été relevée et les paiements atteignaient 522 millions de dollars; ils pourraient bien approcher le milliard en 1987. On peut néanmoins penser que cette assurance sera maintenue pour servir principalement d'instrument de stabilisation qu'on peut adapter aux fluctuations de l'économie.

La CCB agit également comme antenne commerciale de l'État et verse aux producteurs agricoles un prix de base garanti pour les céréales, établi en fonction de l'évolution prévue du cours mondial. Le montant global des paiements dépend des recettes tirées des ventes de blé au Canada et à l'étranger. Les ponctions sur le trésor public ont, jusqu'à maintenant, été peu fréquentes et peu élevées. Elles s'accroîtraient évidemment si le cours mondial du blé tombait au-dessous du prix de base payé par la CCB, car celle-ci verserait alors la différence aux agriculteurs.

Le programme de stabilisation des revenus prévu par la Loi de 1976 et le prix de base de la CCB s'adaptent à l'évolution des marchés et aux mouvements à long terme; ils favorisent également les ajustements structurels de la main-d'œuvre agricole et des autres facteurs intermédiaires. Ils diffèrent des programmes de soutien des prix aux producteurs laitiers, qui sont basés sur les coûts de production et contingentent la production, laquelle est d'ailleurs vendue à des prix supérieurs à ceux qu'autoriserait le libre jeu des forces du marché.

Le soutien au secteur agricole

Le 26 février 1986, le gouvernement fédéral a annoncé un programme de prêts agricoles d'un montant global de 700 millions de dollars qui lie le remboursement de ces prêts aux prix des denrées. Les cultivateurs dont la dette est égale ou supérieure à 60 % de leur actif sont admissibles à des prêts assortis d'un taux d'intérêt de 6 %. Ceux dont la dette ne dépasse pas 45 % de l'actif sont également admissibles à des taux inférieurs à ceux du marché, à mi-chemin entre le taux de 6 % offert par la SCA et le taux courant pour une hypothèque à échéance fixe de 10 ans.

Outre ce programme, qui recouvre une grande variété d'exploitations agricoles, il existe toute une gamme d'initiatives qui ont pour objet d'aider des entreprises ou des régions particulières. Exemples :

- Une société d'État albertaine (Agricultural Development Corporation) offre aux agriculteurs qui répondent aux critères d'admissibilité des prêts de fonctionnement au taux bancaire préférentiel (pour la période de janvier 1985 à décembre 1987).
- Le gouvernement de la Saskatchewan offre à tous les agriculteurs une avance en espèces, sous la forme d'un prêt sans intérêt de 125 $ par tête de bétail, pour un an, remboursable lors de la vente de l'animal.
- Le gouvernement fédéral vient en aide aux agriculteurs des régions de la Saskatchewan et de l'Alberta victimes de la sécheresse, au moyen d'un programme de subventions de 48 millions de dollars pour le transport vers ces régions d'aliments destinés aux animaux.
- En mars 1985, la Société de crédit agricole du Manitoba a abaissé rétroactivement à 8 % les taux d'intérêt sur tous les prêts en cours.

Après que la Commission canadienne du blé ait annoncé une réduction de ses paiements de base pour le blé, le gouvernement fédéral a dévoilé ses plans pour venir en aide aux agriculteurs

- en les exonérant de toutes les taxes fédérales d'accise et de vente sur le carburant diesel et l'essence utilisés à des fins agricoles;
- en gelant les tarifs du transport de céréales à leurs niveaux actuels au cours de la prochaine campagne agricole (à compter du 1er août);
- en relevant le prix intérieur du blé au-dessus du cours mondial.

De plus, le gouvernement envisage d'adopter de nouvelles dispositions législatives en vue d'aider les agriculteurs à surmonter leurs problèmes financiers.

L'avenir plus lointain

Tout comme la demande de blé et de grains de provende par habitant n'a pas beaucoup changé au Canada et n'a pas suivi l'évolution du potentiel de production du pays, on peut se demander si la consommation mondiale d'aliments et de céréales fourragères pourra, tout au moins à long terme, rejoindre le potentiel de production. Ainsi, la Chine est devenue un exportateur net de maïs ces dernières années et les autorités de Beijing sont résolues à accroître les rendements et à combler la demande intérieure en produits agricoles d'ici l'an 2000. Si les achats de céréales de l'URSS ont augmenté de 32 à 55 millions de tonnes métriques entre 1982-1984 et 1984-1985, le gouvernement soviétique n'en désire pas moins, lui aussi, réduire sa dépendance envers l'étranger dans ce domaine. L'URSS a toujours été, quant au volume, un marché d'exportation incertain pour le Canada. Bien qu'il s'y exerce des pressions pour accroître les approvisionnements en viande, il est peu probable qu'à long terme la demande soviétique en aliments et en céréales fourragères augmente beaucoup plus que celle des autres pays industrialisés.

Le Canada a pu accroître ses exportations agricoles grâce à la faiblesse de son dollar par rapport au dollar américain depuis plusieurs années. S'il voulait promouvoir une reprise plus vigoureuse de son agriculture au moyen de subventions à l'exportation, cela pourrait inciter ses partenaires commerciaux à adopter des mesures de représailles. Il serait de beaucoup préférable que le Canada maintienne son avantage compétitif en accroissant davantage la productivité de son secteur agricole.

L'agriculture canadienne fait face à un avenir incertain. Non seulement les cours mondiaux des céréales, mais également ceux du bœuf, vont vraisemblablement rester déprimés. Outre qu'il existe un excédent de bœuf au sein de la CEE, le succès du programme américain de réduction des troupeaux laitiers va entraîner un surplus anormalement élevé de viande de boucherie en Amérique du Nord. D'autre part, le prix des terres agricoles continue de baisser, ce qui aggrave les problèmes financiers des cultivateurs déjà fortement endettés. Dans certaines régions de l'Ouest, il existe des problèmes de dégradation des sols et de pénuries d'eau. Il faudra donc poursuivre les travaux de recherche appliquée en vue d'améliorer la productivité agricole et permettre aux agriculteurs canadiens de maintenir leur compétitivité sur les marchés mondiaux.

Les innovations qui résultent de ces recherches ont pour effet d'accroître les rendements. Grâce à l'hybridation des plantes et aux procédés de culture intensive, on pourra produire des récoltes plus abondantes; de même, les progrès de la biotechnique pourraient modifier sensiblement la production de bétail et le recours aux hormones dans la production laitière pourrait entraîner une hausse de 20 à 40 % du rendement par vache. Il reste néanmoins qu'étant donné la léthargie de la demande intérieure et mondiale en denrées agricoles, les revenus réels ne pourront augmenter appréciablement que si le nombre de fermes décroît davantage. L'évolution de la situation du côté de l'offre met en lumière le dilemme que pose l'adaptation de l'agriculture à long terme : la majorité des innovations techniques tendent à favoriser la diminution du nombre d'exploitations.

Enfin, la kyrielle d'aides publiques à l'agriculture qu'on trouve tant aux États-Unis qu'au Canada pourrait sans doute faire l'objet de discussions entre les deux pays dans le contexte des négociations bilatérales qu'ils poursuivent présentement sur les échanges commerciaux.

Au plan international, il semble évident qu'à moins d'un retour à des positions plus raisonnables, l'irritation et les disputes qui aigrissent les relations commerciales vont continuer de se manifester, alimentées par les subventions massives à l'agriculture dans la plupart des pays industrialisés, les difficultés que posent les excédents agricoles et le faible niveau des prix. Ce sont les grandes puissances commerciales qui, au départ, avaient insisté pour que les questions agricoles soient exclues des négociations du GATT. Cette décision avait contrarié un bon nombre de pays en développement et elle leur a été préjudiciable. Il convient maintenant que le Canada presse les autres pays membres de l'OCDE d'accepter que les échanges agricoles soient incorporés dans les négociations du GATT. Du reste, le mouvement semble être déjà en marche, car la déclaration faite par le Premier ministre à la suite du sommet économique de mai dernier précise que les questions agricoles ont été abordées et que les chefs de gouvernement ont, « pour la première fois en tant que groupe [. . .] discuté à fond de l'attitude paradoxale qui consiste à prêcher la libéralisation du commerce tout en subventionnant l'agriculture à coups de milliards de dollars[13]. »

Le secteur agricole est depuis longtemps une composante essentielle de l'économie canadienne. Les agriculteurs jouissent de l'appui de la population, qu'ils méritent d'ailleurs. Ils ont souvent dû s'adapter au cours des années, soit en regroupant les fermes, soit en abandonnant l'agriculture pour se diriger vers d'autres champs d'activité. Au demeurant, la majorité des familles agricoles touchent aujourd'hui des revenus plus ou moins importants provenant d'activités non agricoles.

Il était plus facile de s'adapter lorsque les prix des denrées et des terres agricoles étaient en hausse et que

la situation financière des agriculteurs était relativement favorable. Il l'est beaucoup moins maintenant pour ceux qui sont criblés de dettes et qui voient les prix de leurs produits stagner ou baisser encore davantage. Les gouvernements ont ici un rôle à jouer pour aider les cultivateurs qui sont plongés dans de telles difficultés et pour les protéger contre l'instabilité excessive des marchés. À plus long terme, cependant, toutes les parties en cause devront se plier aux exigences de la réalité économique, aussi bien à l'échelle mondiale qu'en Amérique du Nord.

L'environnement

Les problèmes écologiques, qui se manifestent habituellement à l'état de crises exigeant des solutions immédiates, signalent aux autorités qu'il est temps de mettre de l'ordre dans leurs politiques relatives à l'environnement. Ces politiques mettent en cause tous les paliers de gouvernement, car il arrive souvent que les dommages écologiques les plus graves se produisent dans des situations déterminées où convergent plus d'un niveau de responsabilité.

Le Conseil économique est vivement préoccupé par ces questions, car la négligence à l'égard de l'environnement compromet gravement la santé des personnes et la qualité des ressources naturelles – le sol, l'eau, la faune et la forêt. Elle risque même d'entraîner la destruction de ces ressources, qui ont joué un rôle de premier plan dans le développement économique du Canada. La comptabilité économique traditionnelle ne rend pas compte de la plupart des avantages que nous procurent les richesses de la nature, mais cela ne saurait nous inciter à négliger cet héritage précieux. Dans les pages qui suivent, nous examinons brièvement certaines questions liées à la présence de déchets toxiques et à la pollution atmosphérique, ainsi qu'à la gestion des ressources hydriques et sylvestres.

Les produits toxiques

La présence de matières toxiques dans l'environnement suscite des problèmes complexes. Déversées sur le sol, elles peuvent contaminer les eaux de surface et la nappe phréatique; mal incinérées, elles peuvent se répandre et polluer de vastes étendues. Qu'elles soit concentrées ou qu'elles prennent une forme plus diffuse et se propagent d'un milieu à l'autre, elles peuvent, du fait qu'elles sont relativement impérissables, s'accumuler en doses mortelles dans la végétation, dans la faune marine et, finalement, chez les êtres humains.

De plus, elles sont présentes en quantités considérables. En Ontario, par exemple, on estime à 1,5 million de tonnes métriques le volume annuel de déchets toxiques. Ces substances restent dangereuses à moins d'être soumises à des traitements et à des procédés de détoxication spéciaux beaucoup plus puissants que ne l'est l'élimination par les systèmes d'égout conventionnels[14]. À l'heure actuelle, seule la moitié, environ, de ces déchets toxiques subit un traitement quelconque. Par ailleurs, on reconnaît aujourd'hui la menace que représente l'existence de nombreuses décharges de matières toxiques. Grâce au perfectionnement des techniques de surveillance, nous savons désormais que ces dépotoirs présentent le risque de fuites dans l'écosystème. Au Québec, par exemple, le gouvernement et les milieux industriels ont dépensé plus de 44 millions de dollars pour nettoyer 48 décharges de déchets toxiques; au dire des experts, il existe dans cette seule province au moins 114 dépotoirs de plus qui représentent une menace pour la santé.

Le déversement, par la société Dow Chemical, de fluides pour le nettoyage à sec dans la rivière St. Clair en août 1985, de même que la découverte et le nettoyage ultérieurs d'agrégats contaminés dans ce cours d'eau, ne sont qu'un des exemples les plus récents de la pollution à laquelle est soumise cette rivière.

Depuis 1974, on a dénombré 32 cas où au moins 10 tonnes métriques de matières toxiques ont été déversées dans la rivière St. Clair. Des recherches effectuées au cours de cette période ont révélé plusieurs sources possibles de contamination[15]. Elles ont aussi montré qu'il existe des lacunes du point de vue de la continuité et de l'ampleur des contrôles des lieux d'élimination ou de traitement des déchets et que les techniques visant à protéger l'environnement ne progressent pas toujours aussi rapidement que celles qui donnent lieu à la production des substances toxiques. Ce n'est qu'après la découverte de fortes concentrations de polluants organiques industriels vers la fin des années 70, alors qu'une vigilance accrue et de meilleurs procédés de laboratoire permirent un contrôle plus rigoureux des décharges, qu'on a commencé à réglementer les émissions de certains polluants non conventionnels.

S'il est vrai que c'est la « vallée chimique » du Canada qui est à l'origine d'une bonne partie de la pollution de la rivière St. Clair, on croit par contre que 90 % de la pollution de la rivière Niagara vient des États-Unis. Or, nos voisins tardent beaucoup à mettre en place des dispositifs de redressement, ce qui est attribuable en partie au fait que cette question a été portée devant les tribunaux ou soumise à des commissions d'enquête. Parmi les quatre principaux dépotoirs de la région, on a entrepris des travaux de retenue au Love Canal, y compris l'installation d'un bouchon d'argile et d'un système de récupération et de traitement par filtrage. Des fonctionnaires de l'Ontario, de l'État de New York et du gouvernement canadien poursuivent présentement leurs efforts pour parvenir à un accord sur la gestion et le traitement des déchets toxiques de la rivière Niagara, dans le cadre duquel seraient établis un échéancier et des objectifs. Le plan de gestion prévoirait aussi une évaluation annuelle des

réductions de toxicité. Si elles décidaient d'appuyer ce plan, les autorités américaines de réglementation et les sociétés de produits chimiques en faute souligneraient ainsi leur détermination à prendre les mesures qui s'imposent pour corriger la situation. Les méthodes proposées pour nettoyer des décharges déterminées représentent un élément critique de ce processus de planification. En particulier, il faudra comparer les mérites relatifs des procédés de retenue des déchets et ceux de leur enfouissement et de leur destruction par des moyens thermiques.

Le ministre fédéral de l'Environnement a récemment illustré les conséquences de la pollution des Grands Lacs en parlant d'un cocktail toxique de substances chimiques qui s'immisce dans la nappe d'eau potable à laquelle s'abreuvent 4 millions de Canadiens et 1,5 million d'Américains[16]. Selon une étude récente, les Grands Lacs renferment 800 substances organiques toxiques[17].

Les déchets ne sont pas la seule source de dangers pour l'environnement. Il existe environ 80 000 produits chimiques, dont 4 000, peut-être, devraient être soumis à des tests exhaustifs. La possibilité d'un accident au moment de leur fabrication, de leur transport ou de leur utilisation reste un objet d'inquiétude pour l'industrie et pour la population.

Depuis la publication de notre rapport sur la réforme de la réglementation, dans lequel nous traitions notamment des questions écologiques[18], on a sensiblement amélioré les connaissances et les techniques permettant de détecter et de mesurer la persistance et l'accumulation de matières toxiques dans l'environnement. Les entreprises sont aujourd'hui plus conscientes des risques épidémiologiques et des coûts du nettoyage et de la remise en état des écosystèmes. On note également des progrès quant au recyclage des déchets non toxiques et à la mise en place d'usines de traitement des déchets dangereux.

On a aussi rendu les règlements plus stricts, notamment en ce qui concerne les déversements accidentels. Le gouvernement fédéral a adopté l'an dernier des règlements relatifs au transport des substances toxiques, lesquels établissent des normes uniformes pour tous les types de véhicules en vue d'aider les provinces à surveiller les mouvements de ces produits et à en rendre le transport plus sécuritaire. L'Ontario a, aux termes du règlement nº 309, mis en place un système de manifestes pour les déchets toxiques, destiné à permettre de suivre ces derniers à la trace depuis leur point d'origine jusqu'à leur élimination finale. Le recours à l'ordinateur facilitera cette surveillance. D'autres provinces ont également entrepris de renforcer leurs règlements relatifs au traitement des déchets toxiques.

Il reste qu'il faudra prévoir de nouvelles installations pour traiter et éliminer les déchets toxiques. On observe d'ailleurs des indices encourageants à cet égard. Au Québec, une entreprise privée a mis sur pied une usine de traitement et de solidification des déchets inorganiques. En Ontario, la société mise sur pied par le gouvernement provincial (Ontario Waste Management Corporation), a maintenant choisi l'emplacement de son usine de traitement. En Alberta, une société à participation conjointe (secteurs public et privé) se propose d'établir une usine de traitement vers le milieu de l'année 1987. Plusieurs autres compagnies offrent maintenant des services spécialisés, tels l'incinération et le filtrage des boues.

À ceci s'ajoute la question de l'imputabilité des dommages causés à l'environnement. La proclamation récente de la loi sur les déversements (le « spills bill ») en Ontario est un signe de progrès. Outre qu'elle met l'accent sur la prévention et le contrôle des accidents, cette loi a encouragé des sociétés privées à souscrire une assurance pour compenser les personnes lésées lors des accidents.

Faut-il en conclure que tout va pour le mieux ? Ce serait pécher par optimisme. L'absence de dispositifs permettant d'éliminer certains types de déchets continue d'entraver le contrôle de ces substances. Nous partageons l'inquiétude du ministre fédéral de l'Environnement quant à la toxicité des Grands Lacs. Nous partageons aussi les vues de son homologue ontarien, qui soutient que les tribunaux sont trop indulgents envers ceux qui défient les règlements relatifs à l'environnement. C'est pourquoi nous encourageons les gouvernements provinciaux à suivre l'exemple de celui de l'Ontario en appliquant rigoureusement leurs règlements et en n'hésitant pas à poursuivre et pénaliser les responsables des dommages écologiques.

La pollution atmosphérique

Les dommages causés par la pollution atmosphérique constituent un problème urgent. Nous comprenons mieux aujourd'hui les effets complexes de l'interaction des rayons solaires et de divers mélanges de polluants sur la végétation et sur les autres organismes vivants. Nous connaissons mieux, aussi, la mesure dans laquelle ces préjudices font fi des frontières nationales et peuvent couvrir des aires géographiques très étendues. On possède des données de plus en plus abondantes sur les dommages que les mélanges de polluants, y compris les acidifiants de l'anhydride sulfureux (SO_2) et de l'oxyde d'azote (NO_X), causent à la croissance des forêts et à la diversité des essences. Environ la moitié des forêts productives du Canada se trouvent dans des régions exposées aux dépôts acides. En plus d'endommager les forêts, les composés organiques volatils et les

oxydes d'azote (oxydants photochimiques qui réagissent à la lumière du soleil) ont un effet nocif sur les cultures agricoles.

Outre les entretiens de haut niveau qui se déroulent entre les représentants du Canada et des États-Unis sur la question des pluies acides, les gouvernements et les milieux industriels et écologiques se sont attaqués à ces problèmes avec un certain succès. Les tests du ministère canadien de l'Environnement révèlent une diminution importante du niveau moyen d'un certain nombre de polluants atmosphériques conventionnels. Les émissions de SO_2 et de NO_X provenant de sources fixes ont cessé de s'accroître depuis 1980 et les rejets de SO_2 ont même continué de diminuer dans l'Est du Canada et aux États-Unis. La récession économique et les économies d'énergie ont certainement favorisé ces tendances, mais les contrôles exercés par le gouvernement fédéral, les provinces et les États américains ont également joué un rôle. Après que le gouvernement fédéral et les provinces se soient engagés, en 1984, à réduire les dépôts de sulfate humides à moins de 20 kilogrammes par hectare et par année, afin de protéger les lacs et les cours d'eau modérément vulnérables, les provinces ont établi des normes plus sévères pour les principaux pollueurs. Ainsi, la fonderie de la société Noranda Mines, à Rouyn (Québec), a reçu ordre de ramener, d'ici 1990, ses émissions de SO_2 à 50 % de leur niveau de 1980; en Ontario, on a institué un programme d'une durée de neuf ans en vue d'obtenir une réduction de 67 %, par rapport à leur niveau de 1980, des émissions des quatre principales sources de polluants, qui contribuent ensemble près de 80 % de toutes les émissions dans cette province. Des normes plus sévères pour l'équipement de contrôle des émissions de nouveaux véhicules légers, qui entreront en vigueur en 1987, contribueront à réduire davantage les émanations d'oxyde d'azote, d'hydrocarbures et d'oxyde de carbone. (Elles vont de pair avec des restrictions semblables imposées par le gouvernement américain en 1981.)

Nonobstant ces progrès, le problème central reste entier. La plupart des polluants atmosphériques qui causent des dommages aux forêts et aux lacs du Canada proviennent des États industriels populeux du Midwest américain, où le charbon de faible qualité à forte teneur en soufre reste le combustible de base. Malgré cela, et malgré que le gouvernement américain ait reconnu, sur le tard, que les précipitations acides sont très préjudiciables – malgré, aussi, les pressions des représentants des États de l'Est au Congrès, qui ont réclamé des mesures correctrices visant les principaux pollueurs –, il reste peu probable que les autorités de Washington mettront en place des contrôles plus sévères. Le Canada devra donc continuer à exercer des pressions vigoureuses auprès de la Maison-Blanche.

La gestion des eaux

Nous avons traité jusqu'à maintenant de la dégradation de l'environnement et des risques qu'elle présente pour la santé, mais il faut aussi s'intéresser aux aspects quantitatifs et à la gestion des ressources. Ainsi en va-t-il de l'eau, par exemple. C'est sans doute lorsqu'on évoque les myriades de lacs et de rivières dans tout le pays que le mythe du Canada comme terre d'abondance trouve sa résonance la plus profonde. Les Canadiens, qui disposent d'immenses quantités d'eau douce, comptent parmi les plus grands utilisateurs de cette ressource renouvelable. Aujourd'hui, la consommation s'accroît sensiblement, passant de 3 à 4 milliards de mètres cubes entre 1972 en 1981. Mais il existe, du point de vue de l'offre et de la demande d'eau, des déséquilibres régionaux qui, notamment dans les Prairies, se sont aggravés au fil des ans.

Le rapport final de l'Enquête sur la politique fédérale relative aux eaux a abordé la question de la pénurie imminente d'eau dans les régions arides de l'Alberta, de la Saskatchewan et du Manitoba, aux prises avec la sécheresse et la salinisation du sol. Les auteurs du rapport estiment qu'il n'est plus réaliste de faire une utilisation illimitée ou non réglementée de l'eau dans ces régions et ailleurs. Ils proposent qu'on envisage de réguler la demande plutôt que l'offre d'eau, comme on le fait habituellement, de façon à en favoriser un emploi plus efficace. De nombreux exemples relevés au Canada, aux États-Unis et ailleurs montrent que la tarification de l'eau influe de façon marquée sur sa consommation. En outre, les audiences tenues dans le cadre de l'Enquête ont montré que les groupes d'écologistes appuient l'idée de mettre en place un régime de mesures d'incitation propres à concentrer aussi bien l'offre que la demande d'eau sur les emplois les plus bénéfiques. Pour contrôler la demande de manière efficace, il faudra disposer de renseignements détaillés sur les sources et les utilisations de l'eau dans chaque cas spécifique, d'où la nécessité d'accorder une urgente priorité aux études et aux expériences effectuées en collaboration avec les organismes de réglementation.

La sylviculture

Le débat public sur l'environnement doit aussi considérer les initiatives visant à améliorer la gestion des forêts. La valeur économique des ressources sylvestres du Canada est en train de passer des forêts vierges aux forêts reboisées et, dans 60 ans, la plupart des peuplements accessibles arrivés à maturité auront disparu. Cela explique pourquoi on s'intéresse maintenant aux investissements en sylviculture et à la nécessité de modifier les rythmes et les procédés d'abattage. Ces préoccupations sont à l'origine des démarches visant à esquisser les grandes lignes d'une politique nationale de reboisement, assortie d'ententes fédérales-

provinciales sur le développement des ressources forestières et axée sur des efforts de sylviculture plus poussés.

Comme l'a souligné un expert commentant les carences passées en matière de gestion sylvicole, « ces problèmes sont graves, ils sont nombreux, et ils deviennent plus urgents. Ce sont des problèmes compliqués, et les solutions ne sont pas simples. On aurait pu les prévenir, et nous avons les moyens de nous y attaquer, mais il faudra beaucoup de temps pour les corriger et la transition pourrait avoir des effets traumatisants. Ces problèmes sont principalement liés à la structure de nos forêts et à la baisse de la qualité des matières disponibles[19]. »

Le régime foncier actuel (englobant surtout des terres appartenant à la Couronne, sauf dans les provinces de l'Atlantique) est généralement bien accepté au Canada. On s'inquiète néanmoins du fait que les ententes entre les gouvernements et les utilisateurs de la forêt, ainsi que les mesures d'incitation qui y sont prévues, n'ont pas produit les résultats escomptés. La gestion forestière est une entreprise semée d'embûches à cause des fins multiples auxquelles servent les forêts, des longues échéances qu'exigent les investissements sylvicoles, de l'instabilité des marchés de certains produits forestiers et de l'influence des conditions locales. Il importe néanmoins d'assurer une saine gestion des forêts car leur exploitation joue un rôle économique considérable pour bon nombre de localités tant à l'Ouest qu'à l'Est du pays, en même temps qu'elle produit une part importante des recettes d'exportation du Canada.

Initiatives récentes

Les gouvernements sont tout à fait conscients de la nécessité d'intervenir pour établir et faire respecter les normes relatives à l'environnement. En ce sens, la politique écologique a beaucoup progressé depuis 15 ans. Le ministère fédéral de l'Environnement passe présentement en revue toute la législation sur l'environnement en vue de rationaliser le droit de l'environnement au niveau fédéral[20]. La nouvelle loi sur les contaminants occupe à cet égard une place de premier plan, car, selon le ministre, elle permettra de réglementer le cycle de vie complet des produits chimiques et visera toutes les facettes de la dépollution, y compris l'indemnisation possible versée aux tiers[21]. Les recommandations découlant de l'Enquête sur la politique fédérale relative aux eaux sont également à l'étude. Dès cet automne, le ministère devrait pouvoir annoncer ses propositions pour une nouvelle politique dans ce domaine.

Les initiatives des autorités fédérales devront être soutenues par des interventions provinciales et par la coopération des gouvernements à l'échelle internationale. Du reste, l'Ontario a déjà fait connaître ses plans en vue d'améliorer les règlements relatifs aux rejets de substances toxiques dans l'air et dans l'eau, et de renforcer la surveillance et l'application des normes. Le Québec, pour sa part, a mis en œuvre un programme visant à nettoyer les dépotoirs de déchets dangereux en 10 ans, et il a affecté des crédits importants à la construction d'installations de distribution et de traitement de l'eau. Le gouvernement fédéral et les provinces ont entrepris des négociations relatives à divers aspects de l'environnement, y compris la qualité de l'eau. Des pourparlers sont en cours entre le gouvernement fédéral et celui de l'Ontario relativement au nettoyage de certains secteurs des Grands Lacs, identifiés par la Commission mixte internationale; l'accord qui découlera de ces entretiens représentera un pas en avant dans l'application de l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs.

Conclusions

En dépit des progrès déjà accomplis sur bien des plans, nous croyons qu'il importe d'accorder plus d'attention à l'environnement, aussi bien à l'échelle mondiale que sur le plan local. Comme le montrent les accidents survenus à Three-Mile Island, à Bhopal et à Chernobyl, nous sommes tous exposés à des désastres écologiques. Il existe de nombreuses substances toxiques qui ne sont pas encore soumises à des contrôles efficaces, et certaines sources importantes de pollution échappent à tout contrôle. Trop souvent, la divergence des intérêts, surtout lorsqu'elle s'appuie sur plus d'un niveau de compétence, empêche tout progrès.

Il faudra négocier avec les gouvernements d'autres pays pour résoudre le problème de la pollution transfrontalière, notamment pour déterminer les moyens de réduire les émissions, les endroits à dépolluer et le partage des coûts du nettoyage ou de la remise en état. Il sera encore plus urgent de conclure de tels accords si les théories relatives à l'effet de serre et à l'épuisement de la couche d'ozone dans l'atmosphère se vérifient[22]. Ces problèmes éventuels ont une portée véritablement planétaire, tant en ce qui touche leurs effets que pour les mesures à prendre.

Les dépenses consacrées à la protection de l'environnement sont considérables : l'industrie et l'autorité publique affectent des millions de dollars annuellement à la réduction des émissions toxiques. On estime à 1,5 milliard (sur huit ans) le coût du nouveau programme canadien visant à réduire les rejets de SO_2, par exemple. Et l'OCDE a établi que les dépenses environnementales des secteurs public et privé dans certains pays membres atteignent jusqu'à 2 % de leur PNB. De même, sur la foi de projections plutôt faibles quant à la

La protection de l'environnement

Dans le cadre du Programme de lutte contre les pluies acides, le gouvernement fédéral a établi des objectifs et un échéancier pour abaisser d'ici 1994, avec le concours des provinces, les émissions d'anhydride sulfureux à la moitié des niveaux observés en 1980. Ottawa a prévu environ 200 millions de dollars pour les activités à coûts partagés dans le cadre de ce programme. Pour réaliser les objectifs visés, les provinces ont établi des normes et fixé des cibles à l'intention de pollueurs particuliers.

Des normes fédérales plus rigoureuses exigeront, à compter de septembre 1987, que les émissions d'oxyde d'azote produites par les nouvelles automobiles soient réduites de 45 %. Les règlements visant la réduction de la teneur en plomb de l'essence entreront en vigueur en janvier 1987; l'essence sans plomb devra représenter 85 % de l'essence vendue dans les grands centres urbains en 1990 et 100 % partout au Canada en 1992.

Les règlements fédéraux ont réduit l'importation et la vente de certains produits contenant des biphényles polychlorés (BPC).

Depuis l'entrée en vigueur, en juillet 1985, des règlements fédéraux adoptés en application de la Loi sur le transport des matières dangereuses, les provinces ont entrepris de réviser leurs propres règlements en vue de surveiller et de contrôler plus efficacement le transport des déchets toxiques. Dans certains cas, les règlements touchant la production et l'enlèvement des déchets sont devenus plus stricts.

En novembre 1985, l'Ontario a adopté une loi sur les déversements, qui rend le pollueur ou le propriétaire de la substance déversée pleinement responsable du nettoyage et de la remise en état. La compensation des victimes de déversements a été facilitée par la création de la Société d'indemnisation environnementale. Le gouvernement ontarien a également créé une caisse d'assurance environnementale, dotée d'une somme de 10 millions de dollars par année.

Au Nouveau-Brunswick, on envisage d'adopter des règlements relatifs à l'entreposage souterrain du pétrole, assortis de mesures plus rigoureuses visant l'entretien préventif.

Le gouvernement fédéral a annoncé un projet pilote de deux ans pour l'entretien des réservoirs souterrains d'entreposage. L'Île-du-Prince-Édouard, de concert avec certaines entreprises privées, participera à des travaux de recherche, de surveillance et d'information dans le but de réduire les risques de contamination des nappes phréatiques.

L'emploi des pesticides chimiques fait maintenant l'objet de restrictions. La plupart des provinces limitent l'arrosage des forêts aux seuls insecticides biologiques.

Le Québec continue de financer son programme de traitement des eaux usées, entrepris en 1979 en vue d'améliorer la qualité de l'eau par la mise en place d'infrastructures pour les municipalités et l'industrie. Le programme entraînera des dépenses de 7 milliards de dollars en 10 ans.

Certaines provinces s'efforcent de faire respecter davantage les règlements relatifs à l'environnement. Elles visent notamment à surveiller plus étroitement les pollueurs et à rendre les pénalités plus sévères, ainsi qu'à offrir une formation accrue et à recruter de nouveaux agents de surveillance.

Le gouvernement fédéral a négocié avec l'Alberta une entente expérimentale visant à réduire le double emploi dans les procédés d'évaluation de l'état de l'environnement.

Le Plan nord-américain de gestion de la sauvagine, sanctionné par le Canada et les États-Unis le 14 mai 1986, comporte un projet d'aménagement d'une durée de 15 ans (dont le coût est estimé à 1,5 milliard de dollars), devant être exécuté conjointement par les secteurs privé et public des deux pays, afin de renverser le mouvement de déclin des populations d'oiseaux aquatiques.

Plusieurs provinces ont adopté des mesures visant la protection de la faune, y compris le programme Heritage Marsh mis sur pied par le Manitoba.

croissance économique (atténuant ainsi les pressions sur l'environnement), l'OCDE estime qu'à moins de nouveaux développements technologiques, il faudra, d'ici 1990, doubler les dépenses réelles pour le contrôle de la pollution si l'on veut maintenir cette dernière à son niveau de 1978[23].

De toute évidence, c'est à la prévention qu'il faut donner la priorité. Il est impossible d'empêcher toutes les émissions polluantes, mais nous croyons qu'il faut maintenir le principe de la responsabilité du pollueur.

Le Canada dispose des moyens, juridiques et autres, lui permettant de contrôler efficacement les activités nuisibles à son environnement. Les efforts de collaboration entre gouvernements à cet égard ont remporté un certain succès. En outre, la population attache une grande importance à l'environnement naturel. Depuis quelques années, on constate qu'il existe une volonté politique plus ferme de poursuivre les objectifs écologiques de manière plus résolue. L'industrie s'est montrée, elle aussi, plus soucieuse de préserver l'environnement et elle a investi des sommes importantes dans l'équipement antipollution. Mais il faudra aussi prendre des mesures pour sauvegarder la santé des Canadiens et la qualité des ressources du pays. Cela pourrait signifier qu'on exige un respect plus strict des normes établies et qu'on mette au point de nouveaux règlements s'appli-

quant aux nouveaux produits chimiques et aux nouveaux procédés. Peut-être faudra-t-il, enfin, que le gouvernement fédéral, de concert avec d'autres instances, prenne les devants et s'engage à résoudre les problèmes qui touchent à plus d'une aire de compétence et à garantir aux Canadiens, où qu'ils vivent, un environnement naturel de haute qualité et des critères qui seront respectés de manière uniforme.

6 Conclusions

L'objet ultime de l'activité économique d'un pays est d'assurer le bien-être de ses citoyens. Aussi n'est-il pas inapproprié, lorsqu'on analyse les perspectives de l'économie, de faire un retour en arrière pour évaluer sa performance récente. À la fin des années 70 et au début des années 80, les taux élevés de l'inflation et du chômage ont érodé les revenus réels des Canadiens. Ainsi, la rémunération moyenne des personnes d'âge actif a diminué de plus de 7 %, en valeur réelle, entre 1977 et 1984 (tableau 6-1). La croissance presque nulle de la productivité et le niveau élevé de l'inflation, la grave récession qui a suivi, ont entraîné un nombre important de licenciements et une chute du nombre d'emplois à plein temps, en particulier dans les secteurs producteurs de biens. Parmi les pères de famille avec jeunes enfants, le taux de chômage a presque doublé; le nombre d'hommes et de femmes qui ne travaillent qu'à temps partiel s'est accru de 50 %. Et ce sont les jeunes, qui ont les emplois les moins bien payés et sont le plus exposés au chômage, qui ont eu le plus de difficulté à maintenir le niveau de leurs revenus, en valeur réelle.

Les Canadiens ont fait face à cette situation de diverses façons. Le plus curieux, c'est que ce sont les personnes âgées qui semblent s'être le mieux tirées d'affaire. Le nombre des ménages âgés de 65 ans ou plus ayant un revenu inférieur au seuil défini par Statistique Canada a diminué considérablement, ce qui montre qu'ils ont été mieux protégés par les régimes de retraite privés et publics. Parmi les ménages d'âge actif, le nombre de femmes qui ont cherché et trouvé du travail a continué de s'accroître. Même aux moments les plus sombres de la récession de 1981-1982, l'emploi était en progression chez les femmes : alors que seulement 38 % des mères de jeunes enfants travaillaient en 1977, sept ans plus tard cette proportion était passée à 53 %. Mais d'autres ont eu moins de chance : la récession et le chômage aidant, le nombre de ménages dépendant de l'assurance-chômage et de l'assistance sociale a augmenté partout au pays. Outre Terre-Neuve, les provinces les plus touchées étaient la Saskatchewan, l'Alberta et la Colombie-Britannique, où l'emploi a marqué le pas tandis que l'incidence et la

Tableau 6-1

Revenus moyens par tranche d'âge au Canada, 1977, 1979, 1981 et 1984

	Total	19 ans ou moins	De 20 à 24 ans	De 25 à 34 ans	De 35 à 44 ans	De 45 à 54 ans	De 55 à 64 ans	65 ans ou plus
Dollars courants								
1977	10 205	3 049	7 305	11 287	13 158	13 013	11 673	5 792
1979	11 995	3 552	8 517	13 457	15 366	15 513	14 063	6 346
1981	14 557	3 641	10 349	15 911	18 737	18 510	16 860	8 222
1984	17 049	3 158	10 030	18 130	22 343	21 620	20 004	13 257
Dollars de 1981								
1977	15 029	4 490	10 758	16 623	19 378	19 165	17 191	8 530
1979	14 864	4 401	10 554	16 675	19 041	19 223	17 426	7 864
1981	14 557	3 641	10 349	15 911	18 737	18 510	16 860	8 222
1984	13 940	2 582	8 201	14 824	18 269	17 678	16 357	10 840
Indice								
1977	100	30	72	111	129	128	114	57
1979	100	30	71	112	128	129	117	53
1981	100	25	71	109	129	127	116	56
1984	100	19	59	106	131	127	117	78

SOURCE Statistique Canada, *Répartition du revenu au Canada selon la taille du revenu*, nº 13-207, 1977, 1979, 1981 et 1984.

durée du chômage ont doublé. Dans presque toutes les provinces, l'incidence de la pauvreté s'est accrue parmi les ménages d'âge actif.

La récession de 1981-1982 était la plus grave qu'ait connue l'économie canadienne depuis 50 ans, et celle-ci n'a d'ailleurs pas encore complètement repris sa vitesse de croisière. Sans doute a-t-elle le vent en poupe depuis quelques années, comme en témoignent la baisse graduelle du chômage et la hausse des revenus réels, mais ce revirement ne doit pas dissimuler les laissés pour compte de la récession : dans certaines parties du pays, la proportion des personnes sans travail depuis plus d'un an reste deux fois plus élevée qu'avant 1981.

L'avenir à moyen terme

Malgré le ralentissement observé cette année, la dépense nationale brute devrait progresser d'environ 3 % en termes réels. Cette croissance vigoureuse devrait se maintenir en 1987 et 1988, puis enregistrer une autre pause en 1989. Suivant nos projections, le taux d'inflation devrait rester inférieur à 4 % par année d'ici à 1991, tandis que les salaires réels, aiguillonnés par la hausse de la productivité, devraient s'élever d'au moins 2 % par année. Tout compte fait, après avoir perdu du terrain à la fin des années 70 et au début des années 80, les salariés et les familles pourraient voir leur situation s'améliorer de plus de 10 %, en valeur réelle, entre 1985 et 1990, ce qui témoignerait d'un net redressement de l'économie. Malgré ces tendances favorables, le spectre du chômage demeure menaçant : nos projections indiquent que le taux restera au-dessus de la barre des 9 % jusqu'en 1990. Par la suite, grâce, en partie, à la croissance moins rapide de la population active, le taux devrait se rapprocher de 7 %, en moyenne, au cours des années 1992 à 1996.

Pour donner au concept de nation une forme concrète, le Canada doit veiller à ce que toutes ses régions participent à la croissance de l'économie et des revenus. Or, bien que les perspectives générales paraissent plutôt favorables, nos projections indiquent que les résultats ne seront pas répartis également entre les régions. C'est, en effet, dans les agglomérations urbaines de l'Ontario et du Québec que la reprise s'est d'abord manifestée, tandis que l'effondrement des prix des matières premières et des produits énergétiques a ralenti la croissance dans les provinces de l'Ouest et, dans une moindre mesure, celle de l'Atlantique, dont l'économie est davantage tributaire de l'exploitation des ressources. Pour atténuer ces divergences, le gouvernement fédéral et les provinces devront faire appel aux divers programmes conçus expressément pour réduire les disparités économiques, répartir plus équitablement les promesses et les fruits de la croissance et aider les personnes à se protéger contre les pertes de revenu ou d'emploi causées par des événements imprévus ou par les oscillations cycliques de l'économie mondiale.

Comme nous l'avons dit dans un autre chapitre, la récession a contraint bon nombre de Canadiens à modifier leur mode de vie et leurs habitudes de travail. Les entreprises ont dû, elles aussi, s'adapter à un environnement beaucoup plus compétitif en abaissant résolument leurs prix de revient, en remaniant leur production et en adoptant de nouveaux procédés. Ce processus d'ajustement, qui est loin d'être terminé, a accru la souplesse de l'économie et l'a davantage orientée vers l'extérieur.

Dans nos précédents Exposés annuels, nous avons établi des cibles pour un certain nombre d'indicateurs économiques. Nos projections de cette année nous amènent à croire que l'économie canadienne se rapproche de ces objectifs chiffrés. Cette progression reflète également une politique de gestion prudente et ferme de l'économie, attentive à l'évolution de l'économie mondiale et des forces du marché. Nous rappelons ici ces cibles :

- réaliser une croissance régulière de l'emploi à un rythme annuel de 2 à 3 %, de manière à abaisser le chômage à un taux compris entre 6 et 8 % d'ici 1990, ce qui, en termes relatifs, correspond au plein emploi sans accélération de l'inflation;
- relever la productivité nationale (la production réelle par personne occupée) à un taux compris entre 1,5 et 2 % par an;
- maintenir le taux d'inflation à 5 % par année ou en deçà, tout en tenant compte des facteurs intérieurs ou extérieurs qui peuvent le faire varier;
- encourager l'épargne de telle façon que le Canada puisse limiter à une proportion de 2 % de la DNB, au plus, sa dépendance à l'égard des entrées nettes de capitaux;
- préserver les objectifs et les éléments essentiels de la politique sociale actuelle, dans la mesure où ils permettent de financer les régimes; en même temps, chercher à améliorer l'efficacité des programmes et, dans la mesure du possible, combler leurs lacunes les plus sérieuses;
- réduire graduellement le déficit fédéral afin qu'il soit plus facile à maîtriser, tout en tenant compte des phénomènes cycliques, et rétablir par là un meilleur équilibre entre les recettes et les dépenses.

En fait, nos projections montrent que, malgré des variations substantielles entre les provinces, les perspectives en matière d'inflation sont encore plus favorables que la cible que nous avions établie. Elles indiquent aussi qu'il se produira une hausse sensible de la productivité en même temps qu'une baisse du déficit

fédéral malgré le manque à gagner au titre des recettes pétrolières. Cela devrait permettre à Ottawa de répondre de manière plus ponctuelle aux besoins des provinces, de tirer parti des avantages que recèle la libéralisation des échanges et de réévaluer l'efficacité de ses politiques socio-économiques à la lumière des problèmes nouveaux que suscitent l'évolution démographique et le changement technologique, ainsi que l'intensification de la concurrence commerciale à l'échelle mondiale.

Même si les grands indicateurs économiques sont au beau fixe, les marchés transmettront des signaux contradictoires à mesure que les effets du mouvement des prix relatifs filtreront dans tout le système économique mondial. Pour les entreprises, la nécessité de s'adapter à l'évolution des prix des matières premières, des taux d'intérêt et des taux de change, ainsi que des obstacles au commerce, maintiendra un climat d'incertitude. La croissance économique leur donnera les moyens de s'ajuster et d'offrir des emplois aux chômeurs, mais elles devront également affronter une concurrence intense sur les marchés mondiaux.

Lorsqu'on esquisse le profil de l'avenir à l'aide de projections, il faut toujours se demander où les choses pourraient mal tourner. Nous entrevoyons trois sources majeures d'incertitude sur la scène internationale qui pourraient transformer la pause actuelle en un ralentissement plus grave : 1) une décélération de la croissance aux États-Unis, causée par une hausse des taux d'intérêt et des prix des produits de base, y compris celui du pétrole; 2) une recrudescence du protectionnisme aux États-Unis et ailleurs, accompagnée d'un échec des négociations canado-américaines sur la libéralisation des échanges; 3) un accroissement de l'instabilité financière et une hausse des taux d'intérêt découlant de l'incapacité de certains pays ou organismes à assumer le fardeau de leur dette.

On se rappellera que nous avons présenté, aux chapitres 2 et 3, les résultats de nos simulations relatives aux deux premières de ces possibilités. Si, par exemple, la Réserve fédérale des États-Unis en venait à craindre une chute du dollar américain et décidait de relever brusquement les taux d'intérêt pour contrer cette tendance, cela aurait pour effet de réduire le PNB réel et la production industrielle chez nos voisins. À moyen terme, le taux de la croissance de l'économie canadienne pourrait perdre 0,5 point de pourcentage par année. Nous avons postulé que le prix réel du pétrole se maintiendrait à près de 15 $US le baril et qu'il n'augmenterait que modérément au cours des prochaines années. Si le cours mondial de l'or noir devait s'emballer, on verrait alors, dans tous les pays de l'OCDE (dont le Canada), se dérouler un scénario bien connu : flambée de l'inflation, baisse de la productivité et ralentissement de la croissance.

À la planétarisation grandissante des marchés s'est conjuguée la multiplication des possibilités d'échanges commerciaux tant avec les États-Unis qu'au sein du GATT. L'envers de la médaille est évidemment le spectre du protectionnisme, qui prend de plus en plus de consistance aux États-Unis. Comme nous l'avons vu, l'application par les États-Unis d'une surtaxe de 20 % à l'importation, suivie d'un feu croisé de mesures de rétorsion, pourrait avoir un effet profondément dépressif sur l'économie canadienne et entraîner la disparition de centaines de milliers d'emplois.

Il est plus difficile de modéliser les répercussions d'une crise financière internationale mais, à n'en pas douter, elle freinerait brutalement la croissance si elle provoquait une explosion des taux d'intérêt réels à l'échelle mondiale.

L'incertitude et la concurrence à couteaux tirés sur les marchés internationaux et intérieurs exercent des pressions sur les chefs d'entreprise et les travailleurs au Canada. La turbulence des marchés décourage la complaisance et incite à une certaine prudence même si les projections globales pour le moyen terme sont plutôt positives. Cette turbulence est un signe de dynamisme, mais elle comporte des risques aussi bien que des promesses.

L'évolution des échanges commerciaux

Les échanges commerciaux du Canada continueront manifestement à privilégier les produits manufacturés et les services, même si le secteur primaire reste l'un des piliers de l'économie. Le profil des importations révèle, lui aussi, une progression très substantielle des produits finis, des biens d'équipement et des pièces et composants.

C'est donc dire que le Canada s'engage dans les négociations commerciales avec les États-Unis en s'appuyant sur une économie relativement solide. Même sans l'apport du libre-échange, le Canada verra sa productivité croître un peu plus que celle des États-Unis, selon nos projections. Le faible niveau de l'inflation aidant, cela contribuera à limiter la montée des coûts unitaires de la main-d'œuvre et à accroître la compétitivité du Canada. Compte tenu du taux de change actuel du dollar canadien – et même s'il s'élevait légèrement –, la plupart des producteurs canadiens ont un avantage sur leurs homologues américains du point de vue des salaires. On trouve cependant des variations considérables à cet égard : ainsi, les salaires des travailleurs non spécialisés et de certaines catégories de cols bleus ont tendance à être plus élevés au Canada. Aux États-Unis, par contre, les coûts de la main-d'œuvre (autres que les salaires) sont plus élevés[1]. Par ailleurs, suite au réalignement récent des dollars américain et canadien vis-à-vis les autres

devises de l'OCDE, les deux pays sont maintenant plus compétitifs sur les marchés internationaux.

La signature d'un accord de libre-échange (ou, tout au moins, de libéralisation des échanges) avec les États-Unis pourrait entraîner une augmentation du nombre global d'emplois au Canada, surtout si l'élargissement des marchés s'accompagnait d'une hausse de la productivité. La libéralisation des échanges multilatéraux offrirait au Canada des avantages similaires du point de vue de la croissance économique, mais ses effets sur l'emploi varieraient suivant la nature et la portée des concessions obtenues de part et d'autre.

Dans les négociations bilatérales en cours, le Canada poursuit plusieurs objectifs importants. Il souhaite notamment que soient réduits les obstacles tarifaires et non tarifaires qui entravent son accès au marché américain, et il espère en outre obtenir l'immunité contre toute mesure de protection que les États-Unis pourraient éventuellement prendre; enfin, il voudra établir un mécanisme de règlement des différends bilatéraux qui remplacerait les procédés actuels, lourds et propices aux conflits, et permettrait de régler rapidement les points de désaccord. Quels que soient les progrès accomplis dans ces domaines, le gouvernement canadien devrait faire tout en son pouvoir pour éviter que des désaccords secondaires viennent interrompre la poursuite de ses entretiens avec les autorités américaines.

Au cours des négociations multilatérales qui viennent de débuter, le Canada cherchera à obtenir que les échanges de services et de produits agricoles soient incorporés sous la tutelle du GATT, et il préconisera qu'on définisse la notion de subvention de manière plus satisfaisante et plus complète qu'à l'heure actuelle. Ses objectifs en matière d'échanges bilatéraux et multilatéraux sont compatibles entre eux; si les entretiens avec les États-Unis ne débouchaient pas sur un accord formel, les délibérations du GATT prendraient alors encore plus d'importance.

Au Canada même, les perspectives incertaines en matière de libéralisation des échanges et le faible niveau des prix du pétrole et des matières premières ont fait naître de nouvelles menaces pour la cohésion nationale et suscité d'autres problèmes auxquels doivent s'attaquer les pouvoirs publics. Le gouvernement fédéral, notamment, fait la corde raide : il doit combattre les difficultés créées dans certaines régions par la chute des prix des produits de base tout en poursuivant ses efforts en vue de comprimer son déficit.

On touche là, du reste, à l'un des aspects les plus troublants de la situation actuelle au Canada, c'est-à-dire la précarité des finances fédérales face à une éventuelle dégradation de la conjoncture. Aussi la politique budgétaire du gouvernement central au cours des cinq prochaines années visera-t-elle à atténuer cette vulnérabilité en continuant à limiter les dépenses et en entreprenant une prudente réforme du régime fiscal. Il sera beaucoup plus facile d'accomplir cette tâche dans un climat de croissance qu'il ne le sera si la situation internationale en venait à se détériorer.

Gouverner plus efficacement

C'est le secteur privé qui permettra au Canada d'accroître sa compétitivité sur les marchés mondiaux. Aussi l'État, tout en exerçant ses responsabilités en matière de législation et de réglementation, doit-il s'abstenir d'entraver sans nécessité les activités légitimement concurrentielles des entreprises. C'est pourquoi il doit réviser ses règlements actuels ou abolir ceux qui sont devenus inutiles et établir de nouvelles normes pour se mettre au pas des réalités actuelles, tout en continuant d'accorder la priorité à la sécurité des travailleurs et des consommateurs.

Nous avons vu que bon nombre des normes et règlements fédéraux et provinciaux auxquels sont assujetties les *institutions financières*, qui avaient pour but d'accroître la confiance des consommateurs et des investisseurs, notamment en ce qui concerne la solvabilité de ces établissements, sont dépassés par l'évolution rapide des marchés. L'offre de nouveaux produits financiers concurrentiels, jointe aux fusions d'institutions et à la consolidation de différentes activités financières, a rendu désuet le traitement distinct des institutions suivant les activités qui constituaient les cinq « piliers » du système financier.

Les progrès réalisés en matière de compression des dépenses dans les derniers budgets fédéraux sont encourageants. Mais il faut bien voir que cette contribution à la réduction du déficit vient en partie de surtaxes et d'une hausse des impôts indirects, mesures qui introduisent un élément de distorsion dans les décisions des investisseurs et l'opération des marchés. Pour éventuellement résoudre le dilemme budgétaire, il faudra, croyons-nous, supprimer les privilèges fiscaux, tant pour les sociétés que pour les particuliers, et agrandir l'assiette de l'impôt. Aussi les Canadiens ne sauraient-ils se désintéresser du projet de *réforme fiscale* présentement à l'étude au Congrès américain, même s'il est évident que les responsabilités fédérales en matière de dépenses – et, donc, les besoins en recettes – ne seront jamais les mêmes au Canada et aux États-Unis. Par ailleurs, les gouvernements provinciaux ont, eux aussi, leurs propres priorités budgétaires. Il reste qu'étant donné que les flux financiers et les capitaux se transportent librement d'un pays à l'autre, le Canada ne peut se permettre de se doter de structures fiscales qui soient si différentes de celles des États-Unis qu'elles décourageraient l'investissement et la croissance économique du pays.

Le gouvernement fédéral a entrepris de réexaminer sa *politique sociale*, et nous l'en félicitons. Nous avons déjà exprimé notre appui aux principes et objectifs généraux des programmes sociaux, mais nous reconnaissons qu'il faut en réformer certains aspects, en particulier là où les individus ou les familles sont aux prises avec toutes sortes de difficultés que ne peut soulager la sécurité sociale à l'heure actuelle. Aussi croyons-nous que toute réforme sociale doit avoir sa propre cohérence, être implantée progressivement et viser à secourir les personnes les plus démunies. Il nous semble tout particulièrement important d'éviter qu'elle soit vidée de son sens ou mise en danger par les négociations commerciales en cours. Nous tenons à ajouter qu'à notre avis, la croissance vigoureuse de l'économie et le plein emploi sont encore la meilleure politique sociale.

Le *système de soins de santé* fait partie de la politique sociale. La population canadienne vieillit, et les coûts des soins médicaux et hospitaliers aux personnes âgées sont beaucoup plus élevés que pour les plus jeunes. Mais les personnes âgées ont souvent besoin, aussi, de soins autres que ceux-là, dispensés dans un cadre non structuré – en milieu familial, pour une bonne part. Comme, dans les familles, le nombre de personnes au travail augmente sans cesse – et comme le nombre de personnes âgées s'accroît aussi et que celles-ci vieillissent davantage – il n'est pas certain qu'on pourra encore longtemps s'en remettre à ce système. Ainsi, il peut être épuisant, sur le plan financier aussi bien qu'émotif, de prendre soin d'un parent très âgé pendant un temps prolongé. Il peut devenir tentant, alors, de le placer dans une institution de santé et de transférer ainsi à l'État un fardeau jusque-là assumé par la famille.

Dans l'ensemble, le système canadien de soins de santé est relativement efficace et soucieux des besoins humains, et les Canadiens peuvent en être fiers à juste titre. Le régime des enveloppes budgétaires, qui vise à contrôler les coûts, fait l'objet de beaucoup d'admiration. Des pressions s'exercent néanmoins qui tendent à faire augmenter les dépenses médicales, en particulier celles qu'entraîne l'adoption de nouvelles technologies destinées à soulager la douleur et à prolonger la vie. Il convient donc d'effectuer des expériences contrôlées dans le cadre du système actuel en vue de mettre au point des méthodes plus efficaces pour dispenser les soins de santé.

La gestion des richesses naturelles

Notre examen des tendances actuelles nous permet d'entrevoir des perspectives relativement favorables pour le moyen terme. Sans doute les gouvernements devraient-ils, dans certains domaines, réduire ou remanier avec prudence les régimes d'impôts et de dépenses, mais la composition actuelle des programmes socio-économiques du gouvernement fédéral et des provinces reflète en général les choix de l'électorat canadien. Nous avons néanmoins identifié trois secteurs – l'énergie, l'agriculture et l'environnement – qui nous paraissent mériter une attention toute particulière du fait que des événements qui se déroulent hors de nos frontières sont préjudiciables, ou peuvent l'être, à des groupes déterminés au sein de la population.

L'énergie

La chute récente des prix du pétrole démontre encore une fois que l'Arabie Saoudite, qui produit le pétrole le moins coûteux au monde, continue d'exercer une influence déterminante sur l'évolution des prix. L'effondrement du cours mondial a été particulièrement dommageable pour l'économie de l'Alberta, tandis qu'il a, au contraire, eu des effets bénéfiques pour les consommateurs de tout le pays et pour la plupart des entreprises manufacturières de l'Ontario et du Québec. Les producteurs de substituts du pétrole (gaz naturel et charbon) en subissent aussi les contrecoups. Certains des mégaprojets énergétiques – l'expansion de Syncrude, les travaux en mer de Beaufort et l'exploitation du gisement Hibernia – seront vraisemblablement différés, ce qui entraînera une perte immédiate d'emplois locaux et retardera la mise en valeur de ces additions aux réserves pétrolières décroissantes du Canada.

L'Alberta a beaucoup contribué à la stabilisation économique des autres régions du pays après 1973 (certains évaluent cet apport à plus de 50 milliards en dollars de 1985), par l'intermédiaire des politiques fédérales en matière de tarification et de fiscalité. Il n'est donc pas injustifié de penser que le fardeau de l'adaptation doive maintenant être partagé par ceux qui ont bénéficié de cette aide.

Si l'on se tourne vers l'avenir, la nécessité de gérer efficacement les ressources énergétiques du Canada s'impose à l'évidence. Dans le cas du pétrole, cela signifie qu'il faudra rentabiliser la production en fonction des prix du marché. Pour ce qui est du gaz, il faudra des mesures propres à assurer un meilleur équilibre entre l'offre et la demande à moyen terme. La réalisation de ces objectifs exigera que le secteur amont de l'industrie des hydrocarbures soit en bonne santé financière, qu'il puisse résister aux chocs extérieurs et qu'il soit compétitif. Certaines entreprises pourraient être submergées par la concurrence, mais leurs réserves resteront et elles seront éventuellement mises en valeur par d'autres. Ce processus de rationalisation aidera à créer un environnement propice à la croissance future de l'industrie.

L'élimination récente de la TRPG représente une initiative très importante du gouvernement fédéral

pour venir en aide à l'industrie pétrolière. Bien qu'elle ne s'appliquât plus qu'à moins de 50 des grandes sociétés productrices, la plupart des Albertains la considéraient comme un impôt unique, reliquat du Programme énergétique national de 1981. L'Alberta reste une province relativement prospère, qui dispose au demeurant d'un « fonds du patrimoine » de plusieurs milliards de dollars, justement constitué, en partie, pour parer à un revirement tel que celui qui s'est produit dans le secteur pétrolier. Si les gouvernements décident qu'il conviendrait d'accorder des aides supplémentaires, ce sont des mesures favorisant l'exploration et la mise en valeur du pétrole et du gaz naturel qui produiraient les résultats les plus utiles. Ces activités représentent habituellement une part importante de l'emploi dans l'industrie des hydrocarbures, de sorte que la reprise des efforts pourrait mener à la mise en place d'une capacité de production qui deviendrait rentable grâce à la hausse des prix prévue pour les années 90.

Si les pouvoirs publics décidaient d'offrir de nouvelles mesures pour stimuler les investissements pétroliers, elles devraient viser, autant que possible, à favoriser des travaux d'exploration et de mise en valeur qui n'auraient pas été entrepris sans elles, au lieu de subventionner des activités que les entreprises auraient poursuivies de toute façon. Elles devraient également être conçues de façon à minimiser les disparités de traitement entre les entreprises. Si ces nouvelles dispositions ne s'appliquaient pas également à toutes les sociétés pétrolières, il serait alors illusoire d'espérer que la mise aux enchères des droits d'exploration attire des soumissions véritablement compétitives. Elles devraient en outre, nous semble-t-il, être assorties d'un mécanisme qui modifierait la valeur de ces incitations en fonction inverse du mouvement du cours mondial du pétrole.

Pour ce qui est du prix du gaz naturel, il y a peut-être lieu d'en différer provisoirement la déréglementation, en attendant que soient effectuées d'autres modifications à la législation et à la réglementation. Nous préconisons cependant, à terme, un retour aux prix du marché. Nous ne sommes pas sans savoir que la libération du prix du gaz naturel créera des difficultés pour de nombreuses entreprises et pour leurs employés, mais il faudra que l'industrie s'adapte à la réalité économique, c'est-à-dire à l'impératif de la concurrence sur le marché nord-américain. C'est là le seul moyen de réduire les réserves excédentaires de gaz canadien. Mais il faut reconnaître aussi que si l'industrie doit accepter le *diktat* du marché dans la phase descendante du cycle, elle s'attendra évidemment à être libre de toute contrainte sur les prix et sur les volumes exportés lorsque les prix se remettront à grimper.

L'agriculture

Comme nous l'avons vu, les stocks mondiaux de céréales se sont accrus considérablement depuis quelque temps, ce qui est attribuable en bonne partie à la flambée inflationniste des années 70 et, plus récemment, aux subventions accordées aux agriculteurs des États-Unis et de l'Europe de l'Ouest. En outre, certains des clients traditionnels du Canada sont présentement en mesure de répondre à leur demande intérieure. Depuis plusieurs années, l'Union soviétique et la Chine représentent une part importante des ventes céréalières du Canada. Or, même la production agricole chinoise se rapproche du niveau d'autoconsommation. C'est pourquoi, à moyen terme, il est peu probable que les ventes de blé puissent stimuler une reprise de l'agriculture dans l'Ouest du Canada. La diminution des revenus agricoles sera pénible à la fois pour les agriculteurs et pour le trésor public, en Saskatchewan, notamment, mais aussi en Alberta et au Manitoba.

Dans ces provinces et ailleurs au Canada, la baisse de la valeur relative de la production agricole a fait régresser la valeur des terres. Vers la fin des années 70 et au début des années 80, alors que les attentes inflationnistes battaient leur plein, de nombreux agriculteurs, des jeunes surtout, ont acquis de nouvelles fermes ou agrandi celles qu'ils possédaient déjà, forts de l'assurance que la valeur de leur ferme servait de garantie à leurs emprunts. Aujourd'hui, dans une conjoncture tout à fait différente, ils sont aux prises avec de graves problèmes d'endettement à échéance longue, sans espoir de pouvoir les résoudre bientôt. Plusieurs doivent déjà travailler hors du secteur agricole pour suppléer aux revenus qu'ils peuvent encore tirer de leur ferme. D'autres ont contracté des arrangements financiers spéciaux qui, s'ils les aident provisoirement, ne représentent pas une solution permanente; aux États-Unis, par exemple, la politique agricole comprend des programmes en vue de réduire les superficies cultivées et les troupeaux. Les agriculteurs canadiens devront vraisemblablement, eux aussi, obéir aux impératifs du marché. À plus long terme, si les prix de la plupart des produits agricoles restent dans le marasme, il faudra se demander dans quelle mesure les programmes conçus pour soutenir l'agriculture sont viables. Les réponses varieront évidemment suivant le produit et suivant le degré de stabilité des marchés agricoles au Canada et à l'étranger. Nous n'entrevoyons pas de solution facile ou rapide à ce dilemme, mais il est clair que c'en est un auquel le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux devront s'attaquer.

L'environnement

Le troisième aspect des ressources naturelles qui nous semble de plus en plus préoccupant est celui des dommages causés à l'environnement et du coût des

mesures d'assainissement. L'activité économique se déroule au sein de l'écosystème planétaire et de systèmes régionaux ou locaux, et elle se doit de respecter ces écosystèmes. Or, on s'indigne souvent, aujourd'hui, de l'incapacité des gouvernements à appliquer des normes strictes pour la pollution et à les assortir de sanctions sévères. En matière de pollution atmosphérique, par exemple, les États-Unis devancent le Canada du fait qu'ils ont adopté des normes plus rigoureuses pour les camions et les automobiles, mais on constate par ailleurs l'absence évidente de volonté politique pour imposer des critères rigoureux aux industries polluantes du Midwest américain.

Les déchets toxiques – ces substances relativement indestructibles qui, une fois introduites dans la chaîne alimentaire, sont transmises par une série d'hôtes intermédiaires jusqu'à la consommation par l'homme – inquiètent de plus en plus l'opinion, tant au Canada qu'à l'étranger. Les décharges de produits toxiques du côté américain de l'escarpement du Niagara et du côté canadien de la rivière St. Clair soulèvent des craintes très vives. Dans les deux cas, les opérations de dépollution coûteront des millions de dollars.

Nous trouvons très encourageantes les récentes améliorations qui ont été réalisées, en Ontario et ailleurs, en matière de contrôle de la production, du transport et du traitement final des déchets toxiques, et nous appuyons la décision d'imposer des sanctions plus sévères aux entreprises qui transgressent régulièrement les règlements relatifs à l'environnement. Nous nous réjouissons aussi de voir l'Ontario adopter une loi sur les déversements (le « spills bill ») et encourager les compagnies d'assurance à mettre leurs ressources en commun pour offrir une assurance-responsabilité adéquate aux entreprises qui produisent des déchets toxiques et qui cherchent à les éliminer. Enfin, nous accueillons favorablement l'application plus stricte des normes visant la pollution atmosphérique au Canada dans le cadre de l'entente intervenue entre le gouvernement fédéral et les provinces.

À long terme, toutefois, il importe non pas d'assainir mais de prévenir. Il semble qu'à maints égards, les techniques de protection de l'environnement ne progressent pas au même rythme que celles de la production de déchets : à chaque jour, de nouveaux produits chimiques font leur apparition sur le marché. L'application des lois et les poursuites judiciaires sont en grande partie confiées aux gouvernements provinciaux qui, dans certains cas, devraient intervenir plus vigoureusement. Évidemment, les gouvernements interprètent la volonté politique de l'électorat sur ces questions, en même temps qu'ils sont soumis à des contraintes budgétaires. Ils doivent néanmoins résister à la tentation d'affaiblir les normes de protection de l'environnement ou de laisser planer l'incertitude quant à leur détermination à appliquer les règlements, dans l'espoir d'attirer de nouveaux investissements au détriment éventuel de la santé ou du bien-être des personnes.

Enfin, les méthodes actuelles d'aménagement forestier nous semblent soulever des problèmes. Certains forestiers admettent eux-mêmes que les programmes de reboisement sont inadéquats, tant à l'Est qu'à l'Ouest du pays. Il faut beaucoup de temps pour reboiser une forêt. Comme une bonne partie des forêts canadiennes appartiennent à l'État, il importe que les gouvernements provinciaux donnent l'exemple et qu'ils s'emploient, en collaboration avec l'industrie, à instaurer de saines pratiques sylvicoles.

Les déséquilibres régionaux

La léthargie de l'économie à la fin des années 70, puis la récession de 1981-1982, ont ébranlé la détermination des Canadiens. Ces événements ont considérablement ralenti la croissance des recettes fédérales, ce qui a provoqué l'accumulation d'un énorme déficit et d'engagements croissants pour le service de la dette. Le taux de chômage a atteint plus de 11 %, les revenus moyens (en valeur réelle) ont diminué et, pour la première fois depuis une génération, nous avons vu s'élever la proportion des ménages d'âge actif vivant sous le seuil de pauvreté. Aujourd'hui, le marasme des prix énergétiques, s'il favorise la croissance économique en Amérique du Nord et ailleurs, menace, en même temps que la chute des cours des matières premières, d'exacerber les disparités régionales au Canada.

Le Canada dispose de mécanismes de stabilisation qui permettent de transférer des fonds des provinces riches aux provinces pauvres : régime de péréquation, financement des programmes établis (dans les domaines de la santé et de l'éducation, notamment), régime d'assurance-chômage et Régime d'assistance publique du Canada. Tous ces éléments ont fortement contribué à renforcer la cohésion au pays et empêché la conjoncture sociale de se dégrader plus qu'elle ne l'a fait. Ces dernières années, diverses aides aux agriculteurs, dont le programme de stabilisation du revenu des céréaliculteurs de l'Ouest, ont soulagé leurs difficultés. Le gouvernement fédéral et les provinces se sont trouvés à partager le manque à gagner de l'industrie des hydrocarbures, du fait que les recettes fiscales qu'ils en tiraient ont diminué. Ce sont là des exemples d'une volonté commune d'affronter ensemble les difficultés d'adaptation qu'imposent, à une économie ouverte d'importance moyenne comme celle du Canada, les chocs produits par une réorientation de la politique économique ou les fluctuations des prix intérieurs et internationaux.

Selon nos projections, en l'absence d'une remontée prochaine du prix des produits de base, c'est dans les provinces centrales que se produira une bonne part de

la croissance économique du pays durant la prochaine décennie. Or, les citoyens de ces provinces ne peuvent rester indifférents face aux problèmes que l'effondrement des prix pétroliers et agricoles a créés ailleurs au Canada. Il ne s'agit pas seulement de compatir à la misère d'un voisin mais d'assumer une responsabilité à l'égard de la solidarité nationale. D'une part, la baisse des prix a stimulé la croissance et suscité de nouveaux emplois, en même temps qu'elle a eu des effets bénéfiques pour les consommateurs d'énergie. Mais elle a aussi réduit le pouvoir d'achat des sociétés pétrolières, en même temps qu'elle a diminué les recettes des provinces productrices et du gouvernement fédéral; elle a freiné les recettes d'exportation et fait descendre le dollar canadien, ce qui a pour effet de relever le coût des importations dans tout le pays. Outre les pertes de revenus, la fermeture des puits et des installations de production entraîne la perte d'emplois et le départ de travailleurs spécialisés dans un domaine où ils sont requis à long terme, sans compter les coûts occasionnés aux individus et aux familles qui doivent déménager pour se trouver du travail ailleurs.

Avec le temps, les avantages dont jouissent présentement les provinces centrales se répandront dans le reste du pays, mais les tensions et les déséquilibres entre les régions (en matière de chômage, notamment) ne sont vraisemblablement pas près de disparaître. On s'inquiète depuis longtemps de la gravité et de la persistance du chômage dans les provinces de l'Atlantique et dans certaines parties du Québec, mais ce problème se manifeste maintenant dans l'Ouest du pays également. La hausse du nombre de personnes d'âge actif dans le dénuement donne un aperçu de l'ampleur du problème. Un demi-siècle après la dépression des années 30, on ne peut que s'indigner de voir les files d'attente à la distribution de la soupe, symbole de la perte de la dignité humaine et de l'horrible gaspillage de talents dont sont victimes tant d'hommes et de femmes découragés qui préféreraient volontiers un travail productif.

Le défi de l'adaptation

Le thème que nous avons donné à cet Exposé est celui du changement et de la nécessité de s'y adapter pour que le Canada puisse demeurer un pays prospère et compétitif. Pays commerçant, le Canada est tout particulièrement sensible aux transformations qui se produisent à l'échelle internationale. L'instabilité des prix des matières premières et des produits énergétiques et les fluctuations des taux de change en sont des exemples. Le dollar canadien s'est légèrement déprécié par rapport au dollar américain, mais la baisse des deux devises par rapport au yen japonais et aux principales monnaies européennes depuis un an est de l'ordre de 40 %; les termes de l'échange se sont dégradés en conséquence. Mais si le Canada et les États-Unis parvenaient à un accord de libéralisation des échanges et si les nouvelles négociations du GATT se soldaient par des résultats positifs, cela aurait, à long terme, des effets bénéfiques pour le Canada. Mais ses entreprises devront démontrer qu'elles sont de calibre mondial en se montrant toujours plus compétitives, soit en tirant profit de son avantage comparatif pour les matières premières et de la possibilité de réaliser des économies d'échelle, soit en créant et exploitant des créneaux spécialisés. Il faudra, pour y parvenir, des cadres astucieux, des travailleurs spécialisés et des produits de qualité.

Dans une perspective plus large, les chefs d'État ou de gouvernement des sept grands pays occidentaux (le groupe G-7) ont convenu, lors des sommets économiques de ces dernières années, que si les États-Unis peuvent agir pendant un certain temps comme locomotive de la croissance industrielle, ils ne pourront le faire indéfiniment : les autres grandes économies occidentales doivent, elles aussi, manifester une croissance vigoureuse. Par ailleurs, il n'est pas souhaitable de continuer à discuter séparément des questions relatives au commerce, aux flux financiers, à la dette internationale et aux taux de change. Il semble que ces États visent à coordonner leurs politiques dans un cadre plus souple que cela n'a été possible bilatéralement ou par l'entremise d'organismes tels que l'OCDE, le FMI ou la Banque mondiale. Chacun voudra évidemment protéger sa souveraineté nationale et pourra ainsi avoir sa propre conception de la nature et des objectifs de cette coordination. On s'accorde néanmoins pour reconnaître le besoin d'une coordination accrue, mais volontaire, en matière de politique intérieure et internationale.

Au Canada, la chute du prix du pétrole a quelque peu déraillé la stratégie budgétaire du gouvernement fédéral, et l'affaissement des cours du blé n'améliorera pas la situation. Ce sont là des revers qu'Ottawa doit être prêt à absorber. Mais les autorités fédérales doivent aussi maintenir leur politique d'austérité budgétaire et poursuivre la réforme fiscale en vue de rationaliser la base de l'impôt.

Du côté monétaire, on peut, à moyen terme, conjuguer la prudence budgétaire à la souplesse monétaire en vue de favoriser une baisse des taux d'intérêt et une expansion plus vigoureuse de l'économie. Il ne faut évidemment pas perdre de vue la valeur du dollar canadien, car elle peut influer sur les termes de l'échange, le taux d'inflation et les coûts de production.

En matière d'équilibre régional, il faut d'abord éviter d'entraver l'action des stabilisateurs automatiques. On pourra envisager certaines initiatives visant à faciliter l'adaptation mais, de façon générale, il est préférable de laisser les prix intérieurs et mondiaux montrer la voie à suivre. Dans le domaine particulier

de l'énergie, cela signifie qu'il faut viser à décontrôler les prix et à restructurer l'industrie afin qu'elle puisse assainir sa situation financière. On peut justifier la protection accordée à l'industrie des hydrocarbures contre l'extrême instabilité des marchés, mais l'aide à l'adaptation doit être ciblée avec soin et viser à accentuer la compétitivité à long terme de l'industrie et de ceux qui lui assurent leurs services.

Dans une perspective plus générale, qu'un problème touche plusieurs secteurs d'activité ou un seul, les gouvernements doivent distinguer entre les mesures d'urgence et celles qui favorisent, plutôt qu'elles n'entravent, l'adaptation et la compétitivité. Il y a toujours le danger qu'une « situation d'urgence » ne devienne un problème chronique exigeant une protection constante de l'État à l'aide de subventions ou de règlements.

La conjoncture internationale et l'interaction des politiques intérieures et extérieures du Canada et de ses partenaires commerciaux vont conditionner notre avenir de plus en plus. Les États sont plus disposés à respecter leurs obligations et leurs relations à l'échelle planétaire, car les événements qui se produisent en un point du globe ont des répercussions mondiales. En l'an 2000, environ 80 % de la population mondiale vivra dans les pays en développement. Il faudra donc, pour citer un expert,

> transformer en débouchés les immenses besoins des pays en développement, car ce sera là le meilleur moyen, sinon le seul, de revitaliser l'économie mondiale et d'inaugurer une nouvelle période de croissance économique[2].

Le Canada peut faciliter cette transformation. À mesure qu'émergeront ces nouveaux marchés, ils ouvriront de nouvelles possibilités et susciteront de nouvelles difficultés complémentaires, qui pourront appuyer ou remettre en question les orientations commerciales actuelles du Canada.

Dans cette optique mondiale, mais aussi dans le contexte de l'expansion future des marchés intérieurs, les personnes, les entreprises et les collectivités devront s'adapter aux nouvelles réalités engendrées par l'évolution politique, économique et sociale. Cela exigera un effort collectif aussi bien qu'individuel : les localités devront accepter les fermetures d'usines qui auront cessé d'être compétitives; les syndicats de travailleurs et les chefs d'entreprises devront aller au-delà des questions habituelles soumises à la négociation et s'attaquer ensemble aux problèmes des industries et saisir les nouvelles occasions d'expansion et de création d'emplois. Les travailleurs devront vraisemblablement accroître leur mobilité professionnelle et peut-être même géographique, ce qui soulève la question de la transportabilité des pensions et celle du niveau de formation technique et scolaire de la main-d'œuvre. Et surtout, les nouvelles réalités exigeront des gouvernements qu'ils aient des stratégies portant sur le moyen terme, car il leur faudra appuyer les changements qui favorisent la capacité des Canadiens à supporter la concurrence mondiale, tout en leur offrant le plus haut niveau possible de services sociaux et d'occasions d'épanouissement personnel.

Il y a plusieurs années, un folkloriste américain, marqué par le chômage, la misère, la famine, l'abandon des fermes et les fermetures d'usines qui ont caractérisé les années 30, mais qui n'avait pas oublié non plus le courage et l'esprit de solidarité qui avait uni les familles et la société à cette époque-là, nous a laissé une chanson bien connue, « The Times, They Are A-Changin' ». Nous vivons, effectivement, une époque « en pleine mutation ». Aujourd'hui, nos perspectives sont beaucoup plus larges que celles de nos ancêtres dans les domaines scientifique, politique, économique et social, et les perspectives de nos enfants et de leurs enfants à eux seront encore plus vastes. Le progrès des connaissances est universel, et il est essentiel d'employer ces connaissances pour nourrir et protéger le corps et l'esprit. Les Canadiens participent à cette action par leur esprit d'initiative et par leur souci d'améliorer la qualité de la vie tant chez eux qu'à l'étranger. Or, l'adaptation à ces transformations apportera à la fois des perspectives pleines de promesses et des difficultés qu'il faudra surmonter.

Commentaires

de Raymond Koskie, Kalmen Kaplansky et Diane Bellemare

L'orientation du chapitre 3 de l'Exposé annuel semble être favorable à l'instauration du libre-échange ou à la libéralisation des échanges avec les États-Unis. Cependant, avant de prendre position en ce sens, il nous semble que le Conseil n'a pas suffisamment examiné et considéré les nombreuses conséquences négatives et peut-être désastreuses qui pourraient en résulter pour les employeurs et les travailleurs de certaines industries. Bien que l'Exposé mentionne la possibilité que la libéralisation des échanges puisse mener à un niveau de chômage persistant et intolérable, il ne contient aucune recommandation sur la façon d'éviter ce résultat et ne précise pas comment les travailleurs et leurs familles devront s'adapter à ce changement traumatique. Divers groupes syndicaux ont souligné avec force ces problèmes au gouvernement fédéral, et nous devons donc nous y attaquer, et non nous limiter à des considérations générales. Nous espérons que le Conseil, dans un prochain rapport, se penchera sur ces questions de façon plus détaillée.

Par ailleurs, l'Exposé n'examine pas de façon assez détaillée ce qui se produirait si les négociations commerciales avec les États-Unis échouaient, comme cela pourrait bien se produire, et il ne précise pas quelle serait, dans une telle éventualité, la meilleure stratégie que le gouvernement fédéral pourrait mettre au point pour assurer la croissance de l'économie canadienne.

Enfin, l'Exposé ne s'attarde pas suffisamment non plus à l'un des problèmes les plus importants, sinon le plus important, au pays actuellement, soit le chômage massif et persistant et les moyens de l'éliminer.

Appendices

A Le scénario de référence : hypothèses et sources d'incertitude

Les hypothèses

Les projections du scénario de référence sont très sensibles aux hypothèses économiques sur lesquelles il se fonde. Pour une petite économie ouverte comme celle du Canada, l'évolution de certaines variables – notamment la croissance économique, l'inflation, ainsi que les taux d'intérêt aux États-Unis et dans les pays d'outre-mer – joue un rôle déterminant dans l'orientation de l'économie à moyen terme. De même, les hypothèses concernant les prix internationaux du pétrole, les politiques monétaire et budgétaire, la croissance de la population active et les perspectives quant à la productivité sont aussi des facteurs importants dans l'évolution à moyen terme de l'économie canadienne. Dans cet appendice, nous examinons certaines hypothèses économiques sur lesquelles repose le scénario de référence présenté au chapitre 2[1].

L'environnement économique international

Au cours des six premiers trimestres de la reprise actuelle (c'est-à-dire du premier trimestre de 1983 jusqu'au deuxième de 1984), la croissance économique a été beaucoup plus forte aux États-Unis qu'au Canada. De plus, la relance économique y a été beaucoup plus générale, puisque la demande intérieure finale réelle et la DNB réelle ont crû au même rythme. Par contre, durant les six derniers trimestres, la croissance économique s'est fortement ralentie aux États-Unis, alors qu'au Canada, elle est restée vigoureuse. D'autre part, la progression équilibrée de la reprise aux États-Unis s'est sérieusement détériorée par suite de l'augmentation rapide du déficit commercial. Un fort ralentissement de l'accumulation de stocks, ainsi que la hausse rapide du déficit commercial ont été les deux principales causes de la diminution sensible de la croissance de la production aux États-Unis, qui est passée de 6,5 % en 1984 à 2,2 % en 1985. Par contre, la demande intérieure finale a continué de progresser à un rythme soutenu. Le ralentissement de la productivité a aussi été important, la productivité de l'industrie manufacturière accusant des gains importants par rapport à celle du reste de l'économie. Un autre élément positif a été la vigueur des investissements fixes des entreprises, même si leur taux de croissance a été inférieur à celui de 1984 (voir le tableau 2-1).

L'an dernier, les taux d'intérêt à court terme ont diminué d'environ 300 points de base, et les taux à plus long terme ont suivi, mais à une cadence un peu plus lente. Ce mouvement a stimulé non seulement les investissements des entreprises, mais aussi certains secteurs où les taux d'intérêt jouent un rôle important, comme celui des dépenses en biens de consommation durables et le logement.

Les données de la première moitié de 1986 laissent voir une certaine amélioration de l'économie américaine par rapport aux piètres résultats du quatrième trimestre de 1985. Mais, plus important encore, la chute (environ 30 %) de la valeur du dollar américain depuis février 1985 pourrait bien contribuer à amorcer un redressement du déficit commercial des États-Unis. Même si l'on s'inquiète des pressions à la hausse que cette dépréciation du dollar pourrait exercer sur le coût de la vie, les gains acquis sur le plan de la réduction du taux d'inflation aux États-Unis ne se sont pas effrités. On s'attend à d'autres progrès dans cette voie, du moins à court terme, en raison des augmentations modérées des coûts unitaires du travail, de la faiblesse des prix des produits de base et de la chute des prix du pétrole.

Malgré certaines contestations juridiques, l'amendement Gramm-Rudman-Hollings témoigne d'un important changement dans la volonté politique aux États-Unis de réduire le déficit. Il a déjà exercé une influence notable sur les modifications aux projets de loi de crédits, proposées par des membres du Congrès. Quoique l'on ne sache pas très bien comment le processus se déroulera après l'expiration du délai d'intervention des membres du Congrès, qui se termine le 15 octobre, les perspectives de réduction du déficit sont maintenant meilleures qu'elles ne l'ont jamais été. Même si ces mesures sont susceptibles de ralentir la croissance à court terme aux États-Unis, toute démarche visant à comprimer le déficit va avoir pour effet d'améliorer sensiblement l'évolution des mouvements de capitaux internationaux, contribuant ainsi à stabiliser les fluctuations du taux de change et des taux d'intérêt américains.

Comme nos échanges avec les États-Unis représentent plus de 75 % de notre commerce total, les perspectives économiques outre-frontière constituent le facteur extérieur le plus important qui influe sur l'évolution de l'économie canadienne à moyen terme. La reprise économique aux États-Unis, amorcée au début de 1983, devrait se poursuivre au rythme modéré d'environ 3 %, à moyen terme, à l'exception d'une brève

période de ralentissement de la croissance réelle juste avant le tournant de la décennie (voir le tableau 2-2). On prévoit donc que le taux de chômage baissera graduellement pour se situer à près de 6 % au début des années 90, soit une moyenne d'environ 6,5 % au cours de la période de projection.

La faiblesse des prix énergétiques atténuera dans une large mesure les pressions à la hausse sur les salaires et les prix, attribuables à la dépréciation du dollar américain et à l'utilisation accrue de la capacité de production, exerçant ainsi une incidence favorable sur les perspectives quant à l'inflation et aux taux d'intérêt. Selon les projections, les taux d'intérêt à court terme devraient se maintenir en moyenne à 7,3 % environ au cours de la période 1986-1996, soit à 170 points de base au-dessous de la moyenne observée durant la décennie précédente.

Les préoccupations que suscite le déficit public s'accompagnent d'une certaine incertitude quant à l'évolution de la balance des paiements et le comportement du dollar. La vigueur soutenue des investissements, des taux d'intérêt réels dépassant la moyenne, des déficits budgétaires et des déficits au compte courant élevés et croissants, et la fermeté du dollar sont tous des éléments qui ont influé sur la stratégie monétaire et budgétaire adoptée aux États-Unis depuis 1980. Si l'on tient compte de la chute d'environ 30 % qu'a connue le dollar américain au cours de la dernière année, le solde du compte courant de la balance des paiements devrait s'améliorer graduellement au cours de la période de projection. On peut donc s'attendre que les tendances protectionnistes actuelles aux États-Unis s'atténuent, améliorant ainsi les perspectives d'une libération des échanges.

L'environnement économique stable prévu aux États-Unis est de bon augure pour la croissance économique des autres partenaires commerciaux du Canada. La production industrielle de ces pays devrait augmenter de près de 3,2 % en moyenne au cours de la période 1986-1996. Certes, la performance des divers pays ne sera pas uniforme; elle variera plutôt selon leur degré de dépendance à l'égard du pétrole importé, le Japon se situant à ce point de vue bien au-dessus de la moyenne, le Royaume-Uni, l'Italie et l'Allemagne se retrouvant au-dessous. Avec la baisse des taux d'intérêt et le contrôle graduel du déficit aux États-Unis, l'expansion des investissements dans plusieurs de ces pays devrait se poursuivre à un rythme soutenu. Par ailleurs, l'inflation restera modérée, par suite de la baisse des prix du pétrole et d'autres produits de base. On prévoit aussi que les prix des importations et des exportations se redresseront quelque peu par rapport à leurs faibles niveaux actuels; toutefois, aucune augmentation réelle des prix des produits de base n'est prévue pour la majeure partie de la période de projection. En conséquence, les échanges commerciaux continueront de s'effectuer dans un contexte très concurrentiel. Avec l'avènement d'une nouvelle série de négociations commerciales multilatérales, les fortes tendances protectionnistes qui existent dans beaucoup de pays pourraient s'atténuer et favoriser un retour au jeu des forces du marché dans l'environnement commercial international.

Le secteur énergétique

Au cours de l'année écoulée, il s'est produit sur la scène énergétique internationale des changements considérables qui ont eu d'importantes répercussions dans tous les pays, peu importe qu'ils soient producteurs ou consommateurs d'énergie. Durant les trois premiers mois de 1986, le cours mondial du pétrole brut a chuté de plus de 27 $US à près de 10 $US sur le marché au comptant. Le prix effectivement payé par les consommateurs dépend évidemment des diverses sources d'approvisionnement en pétrole brut, mais il n'y a aucun doute que la réduction a été considérable. Elle est attribuable à une importante capacité de production excédentaire tant dans les pays de l'OPEP que dans les autres pays producteurs, situation aggravée par la décision de l'un des principaux producteurs de l'OPEP (l'Arabie Saoudite) de ne plus limiter sa production. Personne ne sait présentement à quel niveau le prix se stabilisera. Dans le scénario de référence, nous avons supposé que le cours international se situerait en moyenne à 15 $US en 1986 et en 1987. En termes réels, il augmentera ensuite de 5 % en 1988 et de 3 % en 1989, puis de seulement 1 % en moyenne durant le reste de la période. Depuis l'Accord de l'Ouest, le prix canadien du pétrole au point d'extraction est aligné sur les cours mondiaux, de sorte que tous les types de production pétrolière sont assujettis au prix mondial, auquel s'ajoutent les frais de transport.

Bien que l'Accord de l'Ouest ait éliminé certaines taxes, comme la redevance d'indemnisation pétrolière et le prélèvement de participation canadienne, le gouvernement a imposé une taxe d'accise sur les carburants pour véhicules automobiles, qu'il a ensuite augmentée dans un budget ultérieur. Comme le prix à la pompe comprend les frais de transport et cette taxe d'accise en plus du prix au point d'extraction, le prix intérieur est donc plus élevé que le cours international. Suite à l'Entente sur les marchés et les prix du gaz naturel (signée le 31 octobre 1985), le prix du gaz naturel évoluera à peu près de pair avec les cours mondiaux du pétrole, une fois que la période de transition sera terminée (le 1er novembre 1986). À ce moment-là, la tarification s'appliquant aussi bien aux nouvelles ventes de gaz qu'à celles régies par des contrats existants sera renégociée. Nous avons supposé que les prix payés par les consommateurs de gaz naturel continueront, dans une certaine mesure, d'être

liés aux prix du pétrole, étant donné la nature des deux combustibles. Si le cours du pétrole brut se situe à 15 $, la marge bénéficiaire du producteur de gaz naturel sera très mince, étant donné que le coût de transport du gaz est très élevé. De plus, le prix du gaz exporté, qui ne peut tomber au-dessous d'un prix de référence régional, deviendra très concurrentiel par rapport aux prix américains projetés. Nous avons supposé que le prix à l'exportation se situera entre le prix américain (en dollars canadiens) et le prix de reférence régional au Canada. Ces réductions des prix de l'énergie influeront fortement sur l'offre et la demande de pétrole et de gaz.

Afin de tenir compte des répercussions de la baisse des prix du pétrole et du gaz sur l'offre dans cette industrie, nous avons supposé que :

- L'amélioration des techniques de récupération secondaire du pétrole permettra de continuer à compenser, quoique à un rythme un peu moins rapide, la baisse des approvisionnements pétroliers provenant de sources classiques. En 1986, la production tirée de ces sources diminuera de plus de 10 % et demeurera ensuite à ce niveau tout au cours de la période de projection.

- La production de pétrole à partir des sables bitumineux diminuera considérablement en raison de l'annulation du projet d'expansion des installations de Syncrude et de la suppression du projet d'extraction de Petro-Canada au nord de l'usine de Syncrude. La réduction des recettes des producteurs de Syncrude, attribuable à la faiblesse des prix énergétiques, sera atténuée en partie par les concessions faites par le gouvernement fédéral et les provinces en matière de redevances et de taxes. Aux autres installations, comme celles de Cold Lake, l'activité se limitera au maintien d'un niveau minimal de travaux de recherche, sans production effective.

- L'exploration et la mise en valeur dans les régions éloignées deviendront non économiques. Les activités aux gisements Venture et Hibernia seront suspendues, comme le seront d'ailleurs les travaux d'exploration dans le Nord. Par conséquent, la production éventuelle de pétrole et de gaz provenant des régions éloignées tombera à zéro, au lieu d'intervenir pour une part croissante des approvisionnements.

- Il découle de ces diverses réductions qu'à la fin de la période de projection, la production de pétrole sera inférieure de plus de 30 % à ce que l'on prévoyait il y a six mois; dans le cas du gaz, le niveau de production sera d'environ 15 % moins élevé.

Nous avons supposé que les consommateurs canadiens et étrangers réagiront de la façon suivante à la chute des prix de l'énergie :

- La demande de pétrole, en baisse depuis plusieurs années, se stabilisera à la fin de la période. Les exportations de pétrole brut (surtout de brut lourd) glisseront au-dessous de leur niveau actuel, mais demeureront quand même élevées, se chiffrant à près de 60 millions de barils par année au cours de la période, malgré des réductions de la production de pétrole lourd.

- La concurrence s'accroîtra entre les diverses sources d'énergie, et l'augmentation de la demande intérieure globale de gaz naturel ralentira quelque peu par rapport à la progression observée durant les dernières années, pour se situer à 1,5 % en moyenne au cours de la période 1987-1996. Par suite de l'échec des négociations relatives à l'exportation de gaz naturel liquéfié au Japon, l'ensemble du gaz naturel exporté sera acheminé vers le marché américain, les exportations atteignant leur maximum en 1989-1990. Par ailleurs, nous avons supposé que les travaux de construction du gazoduc de l'Alaska ne dépasseront pas le stade actuel de la pré-construction. Malgré la concurrence accrue entre les diverses sources d'énergie, nos hypothèses prévoient que, pour assurer le maintien de leur capacité de production actuelle, les services d'utilité publique maintiendront leur investissement réel au même niveau qu'en 1985, pendant toute la période de projection.

Ce profil de l'offre et de la demande de pétrole brut implique que les acheteurs se tourneront vers les sources d'énergie sous-marine.

- Le scénario de référence du Vingt-deuxième Exposé annuel prévoyait que les importations de pétrole seraient presque nulles en 1995. Toutefois, une mise à jour de cette analyse indique qu'elles dépasseront, cette année-là, les 130 millions de barils par an.

- En 1985, les exportations de pétrole brut du Canada dépassaient ses importations de plus de 70 millions de barils par année. Mais, d'après notre scénario, le Canada sera de nouveau en 1995 un importateur net d'environ 70 millions de barils de pétrole. Pour l'ensemble des sources d'énergie, notre pays demeurera cependant un exportateur net par suite de la reprise graduelle de notre pénétration, déjà importante, du marché très compétitif du gaz naturel aux États-Unis.

Le parachèvement, dans l'Est du Canada, du gazoduc Québec-Maritimes et de ses embranchements entraînera un important mouvement de conversion au gaz naturel et intensifiera la concurrence entre les diverses sources d'énergie. Dans le nouveau scénario de référence, le niveau de l'investissement réel dans le secteur énergétique est bien inférieur à celui projeté dans le Vingt-deuxième Exposé annuel, l'écart passant d'environ 900 millions de dollars en 1986 à plus de 3 milliards en 1990. Plus de 50 % de cette baisse se produira dans l'industrie pétrolière et gazière.

Les politiques budgétaire et monétaire

La politique budgétaire canadienne, à tous les paliers de gouvernement, s'est donnée pour objectif, ces dernières années, de comprimer les dépenses publiques et d'instaurer de nouvelles mesures fiscales en vue de contrôler les déficits. Dans les deux derniers budgets, le gouvernement fédéral a pris des mesures concrètes pour accélérer, à moyen terme, l'application de sa stratégie de réduction des déficits, au moyen de compressions des dépenses et d'augmentations des impôts. Les gouvernements provinciaux ont également emboîté le pas.

Notre scénario de référence actuel tient compte de la législation existante, énoncée dans les derniers budgets fédéraux, y compris les mesures qui figurent dans le budget du 26 février 1986. De plus, tous les budgets provinciaux déposés avant le milieu de l'été 1986 ont également été pris en considération. Par ailleurs, les perspectives qui se dégagent du scénario de référence sur les plans de l'inflation, des taux d'intérêt, des cours internationaux du pétrole, de la production et de l'emploi jouent un rôle déterminant dans la réalisation de l'objectif à moyen terme de réduction des déficits, par suite de leur incidence sur les divers postes de recettes et de dépenses.

Pour tenir compte des restrictions en vigueur dans l'ensemble du secteur gouvernemental, nous avons supposé que les salaires des fonctionnaires croîtront au même rythme que l'indice des prix à la consommation et que les prix des autres catégories de dépenses gouvernementales augmenteront à un rythme de 3,6 % par année au cours de la période de projection. En outre, nos hypothèses prévoient que les restrictions actuelles frappant les achats de biens et de services (en termes réels) seront maintenues à des degrés divers par tous les paliers de gouvernement.

Dans le cas de la politique monétaire, nous avons supposé que la Banque du Canada maintiendra sa stratégie actuelle visant à favoriser une baisse des taux d'intérêt et à maintenir la stabilité sur le marché des changes, sans compromettre les résultats acquis sur le plan de la lutte contre l'inflation. En conséquence, les taux d'intérêt réels, au Canada, devraient évoluer plus ou moins de pair avec les taux américains.

Les déterminants du potentiel de croissance

Les perspectives à moyen terme en matière d'accroissement de la production, de l'emploi et des revenus réels sont largement fonction du potentiel de croissance, soit l'écart entre le taux de chômage observé et le taux de chômage « en situation de plein emploi » (cet écart est étroitement lié à la sous-utilisation de la capacité de production de l'économie), ainsi que de la demande globale tant au pays qu'à l'étranger. L'évolution du potentiel de croissance dépend à son tour de la croissance de deux variables clés : la population active et la productivité.

La population active varie en fonction des changements dans la taille et la répartition par âge de la population d'âge actif, et des modifications dans les taux d'activité. Au cours des années 70, plus des deux tiers de l'augmentation de la population active a été attribuable à l'accroissement de la population d'âge actif, tandis que le reste a été imputable à des hausses des taux d'activité, provenant elles-mêmes d'une augmentation très considérable des taux d'activité des femmes. Au cours de la période de projection, la baisse du taux de natalité depuis le début des années 60 et le ralentissement de l'immigration nette devraient contribuer à faire passer le taux de croissance de la population de base de plus de 2 % qu'il était durant la période 1960-1985 à environ 1 % par année. Au cours des 10 prochaines années, la population active n'augmentera donc que de 1,5 par année. De plus, elle vieillira et l'effectif féminin continuera de s'accroître. Par contre, la proportion de jeunes diminuera de façon régulière.

La croissance de la productivité (production par personne occupée) est le principal déterminant de la hausse à long terme des revenus réels et du niveau de vie. Au cours des années 60, la productivité globale du travail (production par personne occupée) a augmenté d'environ 2,4 % par année au Canada. Cependant, comme dans tous les autres pays industrialisés, la croissance de la productivité et des revenus réels a ralenti considérablement au Canada durant les années 70. Les causes de ce ralentissement, observé dans tous les secteurs de l'économie depuis 1973, sont mal connues (tableau A-1). Toutefois, les recherches effectuées au Conseil et ailleurs semblent indiquer que le rythme d'accroissement plus lent de la productivité est surtout attribuable à trois facteurs : 1) le ralentissement de la demande globale dans le monde et la diminution subséquente des taux d'utilisation de la capacité de production; 2) la hausse phénoménale des prix réels de l'énergie; et 3) les déplacements interindustriels de production et d'emploi.

Il y a lieu d'être optimiste quant aux perspectives de croissance à moyen terme de la productivité et du niveau de vie. En effet, l'amélioration prévue des taux d'utilisation de la capacité de production et de la composition par âge de la population active, la baisse marquée du taux d'inflation et des prix réels de l'énergie, la vigueur et la stabilité de la croissance de la production, la modernisation, la spécialisation, les économies d'échelle, l'application de nouvelles technologies et la concurrence accrue de l'étranger, voilà autant de facteurs qui expliquent la hausse de productivité de 1,4 % par année, en moyenne, que prévoit le

Tableau A-1

Évolution de la production, de l'emploi et de la productivité, par secteur, Canada, 1961-1996

Taux de variation annuelle moyenne (%)

	Évolution observée			Évolution projetée	
	1961-1970	1971-1980	1981-1985	1986-1991	1992-1996
Production					
Secteur primaire	3,9	1,7	0,7	2,8	3,2
Fabrication	5,8	3,8	1,6	3,4	3,5
Construction	4,1	3,0	-1,2	2,6	3,9
Services	5,3	4,8	2,7	3,6	4,2
Tous les secteurs	5,0	4,1	2,3	3,0	3,7
Emploi					
Secteur primaire	-2,2	0,7	0,2	-0,5	1,0
Fabrication	2,3	2,0	-0,7	0,3	0,4
Construction	2,0	2,8	-1,3	1,0	2,8
Services	4,0	3,7	2,0	2,6	2,3
Tous les secteurs	2,7	3,0	1,1	1,9	1,9
Production par personne occupée					
Secteur primaire	6,1	1,0	0,5	3,3	2,2
Fabrication	3,5	1,8	2,3	3,1	3,1
Construction	2,1	0,2	0,1	1,6	1,1
Services	1,3	1,1	0,7	1,0	1,9
Tous les secteurs	2,4	1,1	1,2	1,1	1,8

SOURCE Conseil économique du Canada, modèle CANDIDE 3.0, août 1986.

scénario de référence. Même s'il s'agit là d'une croissance assez rapide, elle est quand même inférieure à la progression observée avant 1973. Comme l'amélioration de la productivité globale des facteurs représente plus de 70 % de la croissance de la productivité du travail, une évolution différente de la productivité globale des facteurs se répercuterait évidemment sur celle de la productivité du travail[2].

En somme, notre scénario de référence prévoit une expansion soutenue d'environ 3 % par année du potentiel de croissance à moyen terme de l'économie canadienne. De plus, si la croissance de la demande le permettait, l'économie pourrait croître à un rythme sensiblement plus rapide que celui de son potentiel au cours de la période de projection, étant donné le fort degré de sous-utilisation des ressources qui existe à l'heure actuelle. C'est en partie ce qui nous a amenés à projeter une croissance moyenne d'environ 3,3 % par an à moyen terme.

Les sources d'incertitude

Bien que l'ensemble des projections conditionnelles du scénario de référence soit le fruit du meilleur jugement que nous ayons pu porter sur les attentes et la psychologie des consommateurs et des investisseurs, les politiques intérieures, les prix des produits de base, ainsi que la conjoncture économique internationale, un certain nombre d'éléments d'incertitude persistent dans des secteurs stratégiques. Parmi ceux-ci figurent les cours mondiaux du pétrole, la productivité, les taux d'intérêt, le rythme de la relance des investissements des entreprises et la valeur du dollar canadien. Nous examinons ci-après ces questions de façon assez détaillée en vue d'analyser les répercussions que des changements possibles dans ces variables clés pourraient exercer sur les perspectives à moyen terme de l'économie canadienne.

Les prix pétroliers

La chute des prix pétroliers constitue l'un des faits marquants sur la scène économique mondiale. Depuis novembre 1985, les cours au comptant du pétrole brut sont passés de 28 $US le baril à moins de 10 $US. Le marché est aussi extrêmement instable, de sorte que les cours au comptant ne donnent en aucune façon une image précise des prix courants du marché.

Même à 10 $ le baril, les prix pétroliers ne sont, en termes réels, qu'à 50 % inférieurs au niveau moyen de 1974, soit l'année qui a suivi le premier choc pétrolier, et qu'à une fois et demie supérieurs au niveau du début de 1973. À leur sommet, en 1981, les prix réels atteignaient presque sept fois le niveau du début de 1973, avant le premier choc pétrolier. La cause principale de cet effondrement a été le changement de politiques de l'Arabie Saoudite – le plus important producteur de l'OPEP – qui avait jusque-là contribué à la stabilité des prix en restreignant sa production. Une hausse de production d'au moins deux millions de barils par jour de la part de l'Arabie Saoudite s'est accompagnée d'un mouvement dans le même sens de la part des autres pays producteurs, ce qui s'est traduit par une offre excédentaire de deux à trois millions de barils par jour et un effondrement des prix.

Les décisions des pays producteurs de pétrole, notamment l'Arabie Saoudite, détermineront dans quelle mesure les prix se stabiliseront à leurs niveaux actuels – entre 12 et 15 $US le baril – ou s'ils augmenteront à moyen terme. Si la concurrence récente en vue d'acquérir une part croissante du marché se poursuit, les prix pourraient se maintenir à environ 10 $ au cours de la période de projection. Par ailleurs, si l'OPEP réussit à limiter sa production à environ 16 millions de barils par jour, les prix pourraient augmenter pour atteindre 20 $US. Étant donné le refus de l'Arabie Saoudite d'encourir des pertes de revenu massives, et le manque de coopération de la part des autres pays producteurs en vue de restreindre la production, nous avons supposé, dans notre scénario de référence, un prix international (livré à Montréal) de 15 $US le baril en 1986 et 1987, puis une hausse graduelle subséquente d'environ un point de pourcentage au-dessus du taux d'inflation.

Pour analyser l'incidence sur l'économie canadienne de diverses hypothèses quant à l'évolution des prix pétroliers, nous avons mis au point les deux scénarios suivants (tableau A-2) :

- Dans le premier cas, nous avons postulé un prix moyen de 10 $US le baril à compter du milieu de 1986,

Tableau A-2

Effets de divers scénarios sur cinq indicateurs de l'économie canadienne, 1986-1991

Pourcentages

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	Moyenne 1986-1991
Taux de variation de la DNB réelle							
Scénario de base	3,0	4,1	3,2	1,3	2,8	3,9	3,0
Prix du pétrole							
- plus faibles	2,9	4,4	3,6	1,4	2,8	4,0	3,2
- plus élevés	3,1	3,5	2,0	1,0	3,2	4,4	2,9
Croissance aux États-Unis							
- plus lente	2,6	3,5	2,7	0,6	2,1	3,4	2,5
- plus rapide	3,5	4,7	3,7	1,9	3,5	4,3	3,6
Croissance de la productivité							
- plus lente	3,0	3,9	2,8	0,8	2,3	3,5	2,7
- plus rapide	3,1	4,3	3,6	1,8	3,3	4,4	3,4
Investissements plus faibles	2,4	3,8	3,2	1,0	2,6	3,6	2,8
Valeur du dollar canadien							
- plus faible	3,1	4,2	3,3	1,4	2,9	4,0	3,2
- plus forte	2,9	4,0	3,2	1,2	2,7	3,9	3,0
Taux de variation de l'indice des prix à la consommation							
Scénario de base	3,2	2,5	2,8	3,8	3,8	3,5	3,3
Prix du pétrole							
- plus faibles	2,6	1,8	2,1	3,3	3,4	3,3	2,8
- plus élevés	3,2	5,1	4,9	5,3	4,6	4,1	4,5
Croissance aux États-Unis							
- plus lente	3,3	2,7	3,1	4,2	4,1	3,6	3,5
- plus rapide	3,1	2,3	2,5	3,5	3,5	3,5	3,1

Tableau A-2 (fin)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	Moyenne 1986-1991
Croissance de la productivité							
- plus lente	3,3	2,7	3,4	4,7	4,8	4,7	3,9
- plus rapide	3,1	2,3	2,2	3,0	2,9	2,5	2,7
Investissements plus faibles	3,2	2,3	2,6	3,7	3,6	3,2	3,1
Valeur du dollar canadien							
- plus faible	3,7	3,4	3,4	4,4	4,4	4,0	3,9
- plus forte	2,7	1,5	2,2	3,2	3,3	3,1	2,7
Taux de chômage							
Scénario de base	9,8	9,4	9,5	9,5	9,0	8,6	9,3
Prix du pétrole							
- plus faibles	9,9	9,6	9,4	9,2	8,6	8,2	9,2
- plus élevés	9,8	9,5	8,8	9,1	9,0	8,8	9,2
Croissance aux États-Unis							
- plus lente	9,9	9,7	9,9	10,1	9,6	9,5	9,8
- plus rapide	9,7	9,1	9,1	9,0	8,3	7,7	8,8
Croissance de la productivité							
- plus lente	9,8	9,5	9,3	9,4	9,0	8,7	9,3
- plus rapide	9,8	9,4	9,7	9,7	9,0	8,5	9,4
Investissements plus faibles	10,0	9,9	10,0	10,0	9,5	9,3	9,8
Valeur du dollar canadien							
- plus faible	9,8	9,3	9,3	9,3	8,8	8,4	9,2
- plus forte	9,8	9,5	9,7	9,7	9,1	8,8	9,4
Taux de variation du déficit fédéral							
Scénario de base	-5,7	-4,7	-3,8	-3,6	-3,2	-2,5	-3,9
Prix du pétrole							
- plus faibles	-5,8	-4,7	-3,7	-3,5	-3,1	-2,4	-3,9
- plus élevés	-5,7	-4,4	-3,7	-3,6	-3,4	-2,6	-3,9
Croissance aux États-Unis							
- plus lente	-5,8	-5,0	-4,3	-4,3	-4,1	-3,6	-4,5
- plus rapide	-5,5	-4,4	-3,4	-3,0	-2,3	-1,6	-3,4
Croissance de la productivité							
- plus lente	-5,7	-4,7	-3,8	-3,7	-3,3	-2,7	-4,0
- plus rapide	-5,7	-4,7	-3,8	-3,5	-3,0	-2,3	-3,8
Investissements plus faibles	-5,8	-4,9	-4,0	-3,9	-3,5	-2,9	-4,2
Valeur du dollar canadien							
- plus faible	-5,6	-4,6	-3,7	-3,4	-3,0	-2,3	-3,8
- plus forte	-5,7	-4,8	-4,0	-3,8	-3,4	-2,8	-4,1
Taux de variation du solde au compte courant							
Scénario de base	-0,9	-0,3	-0,2	-1,0	-0,4	-0,3	-0,5
Prix du pétrole							
- plus faibles	-1,3	-0,6	-0,7	-1,5	-0,9	-0,7	-1,0
- plus élevés	-0,8	0,1	0,2	-0,4	-0,2	-0,3	-0,2
Croissance aux États-Unis							
- plus lente	-1,2	-0,6	-0,7	-1,6	-1,0	-0,7	-1,0
- plus rapide	-0,6	0,0	0,2	-0,4	0,2	0,2	-0,1
Croissance de la productivité							
- plus lente	-0,9	-0,2	0,0	-0,7	-0,1	0,0	-0,3
- plus rapide	-1,0	-0,5	-0,4	-1,3	-0,7	-0,5	-0,7
Investissements plus faibles	-0,6	0,1	0,3	-0,6	0,0	0,4	-0,1
Valeur du dollar canadien							
- plus faible	-0,8	0,2	0,7	-0,1	0,4	0,4	0,1
- plus forte	-1,0	-0,9	-1,2	-1,9	-1,3	-1,0	-1,2

SOURCE Conseil économique du Canada, modèle CANDIDE 3.0, août 1986.

suivi d'une hausse graduelle de 1 % par année, en termes réels.

- Dans le second scénario, nous avons analysé les répercussions sur l'économie canadienne d'un prix de 20 $ le baril à compter de 1987. Nous avons aussi supposé que les prix pétroliers augmenteront par la suite à un rythme similaire à celui du scénario de référence.

L'incidence de prix pétroliers moins élevés sur l'économie canadienne est généralement positive. Ils se traduisent par une augmentation de la productivité, une hausse des revenus réels, une expansion de la production et de l'emploi, ainsi que par une baisse de l'inflation et des taux d'intérêt. Par ailleurs, des prix moins élevés contribuent à accentuer l'inégalité de la reprise actuelle dans les diverses régions et industries du pays. En particulier, de sérieux problèmes économiques pourraient en découler pour les provinces productrices, notamment l'Alberta. Le Canada étant un exportateur net de pétrole et de gaz, la détérioration des termes de l'échange et la hausse des importations de pétrole se traduiraient par une hausse du déficit du compte courant et un affaiblissement du dollar canadien. En somme, des prix moins élevés du pétrole auraient des effets positifs sur la croissance, les revenus réels, l'inflation, ainsi que sur les taux d'intérêt dans les pays industrialisés, y compris le Canada. Néanmoins, des problèmes d'adaptation (notamment, le problème d'endettement du Mexique) chez les nations productrices de pétrole pourraient limiter ces avantages sur le plan de l'économie mondiale.

Par contre, des prix pétroliers plus élevés contribueraient à réduire la production, l'emploi et les revenus réels, tout en créant des pressions à la hausse sur les prix et les taux d'intérêt. Il en découlerait toutefois des effets positifs à moyen terme, notamment : un redressement de la balance du compte courant et un renforcement du dollar canadien; une réduction des disparités régionales et une amélioration des perspectives de l'industrie du pétrole et du gaz.

La croissance de la productivité

Comme nous l'avons mentionné plus haut, tous les pays industriels, y compris le Canada, ont connu un sérieux ralentissement de la croissance de leur productivité depuis 1973. Au Canada, la croissance de la productivité du travail (la production par personne occupée) entre 1974 et 1982 est passée d'environ 2,5 % par année à 0,1 %. La croissance de la productivité s'est toutefois redressée entre 1983 et 1985 pour atteindre plus de 2 % par année.

Le scénario de référence fait état d'un certain optimisme quant aux perspectives de croissance à moyen terme de la productivité et du niveau de vie. La productivité du travail devrait augmenter de 1,4 % par année. Comme nous l'avons déjà dit, la hausse de la productivité totale des facteurs intervient pour plus de 70 % de la croissance de la productivité du travail.

Plusieurs observateurs se demandent toutefois si l'amélioration récente de la productivité n'est pas tout simplement imputable à un redressement cyclique plutôt qu'à une tendance de longue durée. En vue d'examiner les effets macroéconomiques de diverses hypothèses de croissance de la productivité, nous avons mis au point deux autres scénarios (tableau A-2) :

- Dans le premier cas, nous avons supposé que la croissance de la productivité totale des facteurs serait supérieure de 0,5 point de pourcentage par année à celle du scénario de référence, soit 1,5 % par année. Il en résulterait alors une croissance de la production par personne occupée de 1,8 % par année, au lieu du taux de 1,4 % par année prévu dans notre scénario de référence.

- Dans le second scénario, nous avons postulé que la croissance de la productivité totale des facteurs serait de 0,5 point de pourcentage inférieure à celle de 1 % par année prévue dans le scénario de référence. Par voie de conséquence, la croissance de la productivité du travail (production par personne occupée) passerait alors de 1,4 % dans le scénario de référence à 1,0 %.

Des meilleures perspectives de croissance de la productivité améliorent les possibilités d'expansion à moyen terme de la production et des revenus réels, et contribuent aussi à réduire les pressions inflationnelles et à comprimer le déficit budgétaire. La seule incidence négative de ce scénario est une légère détérioration de la balance du compte courant, attribuable au fait que la hausse des importations suscitée par la forte augmentation du revenu réel fait plus que compenser l'incidence positive exercée par l'amélioration de la compétitivité.

Par ailleurs, une croissance plus faible de la productivité a pour effet de ralentir la progression du niveau de vie et d'augmenter le taux d'inflation et le déficit budgétaire.

Les taux d'intérêt et l'évolution de l'économie américaine

La réduction des taux d'inflation et un meilleur dosage des politiques monétaire et budgétaire au pays comme à l'étranger ont entraîné une baisse considérable des taux d'intérêt nominaux par rapport aux sommets atteints en 1981. Toutefois, les taux d'intérêt réels (les taux d'intérêt nominaux corrigés de l'inflation) demeurent encore très élevés, et l'on prévoit qu'ils devraient continuer de l'être à moyen terme (tableau A-3); cette situation a pour effet de ralentir le taux de croissance des investissements des entreprises et de nuire aux efforts de réduction des déficits budgétaires.

Tableau A-3

Taux d'intérêt au Canada et aux États-Unis, 1961-1996

Pourcentages (moyennes annuelles)

	Taux à court terme				Taux à long terme			
	Nominaux		Réels[1]		Nominaux		Réels[1]	
	Canada	États-Unis	Canada	États-Unis	Canada	États-Unis	Canada	États-Unis
Taux observés								
1961-1970	5,5	5,0	3,0	2,7	6,7	5,5	4,2	3,2
1971-1980	8,6	7,6	0,8	1,3	10,0	8,9	2,2	2,6
1981-1985	12,5	10,7	3,6	3,6	14,0	13,3	5,2	6,1
Taux projetés								
1986-1991	8,6	7,3	5,2	3,8	9,7	9,2	6,4	5,7
1992-1996	7,7	7,4	4,0	2,9	8,7	8,5	5,0	4,1

1 Obtenus à l'aide d'une moyenne mobile (sur trois ans) des taux d'inflation (indices des prix de la DNB) du passé.
SOURCE Conseil économique du Canada, modèle CANDIDE 3.0, août 1986.

Dans le scénario de référence, les taux d'intérêt réels sont influencés par la situation prévalant aux États-Unis. L'incertitude quant à la politique budgétaire américaine, l'incidence de la dépréciation du dollar américain sur l'inflation et la réaction de la Réserve fédérale, les sérieux problèmes d'endettement des pays en développement, en général, et des pays importateurs de pétrole, en particulier (attribuables à la situation incertaine des prix des produits de base), sont autant de facteurs qui contribueront à maintenir les taux réels à long terme (des déterminants importants des investissements des entreprises) à des niveaux de 400 à 500 points de base au cours de la période de projection.

Toutefois, les perspectives à moyen terme concernant les taux d'intérêt réels pourraient s'améliorer considérablement. Une faiblesse accrue et persistante des prix du pétrole et des autres produits de base, une meilleure performance de la productivité aux États-Unis, un certain relâchement de la politique monétaire américaine et une concertation accrue de la part des « cinq grands » pays en vue de réduire la valeur du dollar américain d'une façon ordonnée et d'atténuer les problèmes des pays lourdement endettés pourraient contribuer à réduire les taux d'intérêt réels à des niveaux beaucoup moins élevés que prévu. Par ailleurs, les taux d'intérêt réels pourraient augmenter considérablement à l'échelle mondiale, si la politique monétaire américaine devait être resserrée par suite de pressions à la hausse sur le taux d'inflation exercées par une augmentation des cours mondiaux des produits de base, si la performance de la productivité était plus faible et que les hausses salariales étaient plus élevées que prévu aux États-Unis, ou encore si l'incertitude devait s'accroître par suite des problèmes suscités par l'endettement des pays en développement producteurs de pétrole (tels le Mexique ou le Nigeria) et par leurs effets sur la stabilité du système financier mondial.

Dans le but d'analyser la sensibilité du scénario de référence aux hypothèses sur les taux d'intérêt aux États-Unis et les autres indicateurs importants de l'économie américaine (l'inflation et la productivité), nous avons mis au point deux autres scénarios : 1) dans le scénario d'un taux élevé de croissance aux États-Unis, les taux d'intérêt ont été établis en moyenne à 150 points de base au-dessous du niveau du scénario de référence, à cause d'une conjoncture plus favorable sur les plans de l'inflation et de la productivité; 2) dans le scénario d'une croissance plus faible aux États-Unis, les taux d'intérêt ont été établis en moyenne à 150 points de base au-dessus du niveau projeté à partir de 1987, par suite d'une évolution moins favorable de l'inflation et de la productivité. Le scénario le plus optimiste comporte également de meilleures perspectives de compression du déficit fédéral américain par rapport aux projections du scénario de référence, alors que c'est le contraire qui se produit dans le cas du scénario le moins favorable.

Une croissance plus élevée aux États-Unis, accompagnée de taux d'intérêt réels plus bas augmente le taux de croissance moyen de 0,6 point de pourcentage pour la période 1986-1991. Il en résulte aussi une amélioration substantielle des perspectives à moyen terme pour

les investissements des entreprises et le solde budgétaire fédéral. En outre, des progrès marqués au chapitre de la productivité améliorent la performance sur le plan de l'inflation (tableau A-2).

Par contre, une croissance plus faible aux États-Unis, accompagnée de taux d'intérêt réels plus élevés, se traduit par une réduction de la croissance de la production et de l'emploi, une hausse des taux de chômage et une augmentation du déficit gouvernemental.

Le dollar canadien

Depuis 1976, le dollar canadien s'est déprécié d'environ 38 %, sa valeur passant de 1,01 $US à 0,73 $US en 1985. Au cours des cinq dernières années, le dollar canadien a donc subi de fortes pressions à la baisse sur le marché des changes, perdant un terrain considérable par rapport au dollar américain.

Les principaux facteurs responsables de la variation de la valeur du dollar canadien sont les suivants : la performance canadienne en matière d'inflation par rapport à celle de nos partenaires commerciaux, notamment les États-Unis; les différences de taux d'intérêt réels entre les États-Unis et le Canada; la balance du compte courant; les rentrées nettes de capitaux; et la confiance des investisseurs à l'endroit de l'économie canadienne. À court terme, toutefois, les mouvements spéculatifs, l'intervention directe sur le marché des changes par les autorités monétaires et des perceptions erronées sur la performance économique canadienne relativement à celle de ses partenaires commerciaux peuvent aussi influer de façon notable sur la valeur du dollar canadien par rapport à celle des autres devises, notamment le dollar américain.

Notre analyse indique qu'une bonne part de la dépréciation observée entre 1976 et 1983 s'explique par la piètre performance du Canada sur le plan de l'inflation. Les problèmes plus récents du dollar canadien pourraient être attribués aux facteurs suivants : une détérioration de la balance du compte courant; l'adoption de l'amendement Gramm-Rudman aux États-Unis; l'apparente inaction concernant la compression du déficit au Canada; la balance du compte courant; la chute des prix pétroliers et leurs répercussions à moyen terme sur la performance de l'économie canadienne par rapport à celle de ses partenaires commerciaux; et l'influence des mouvements spéculatifs et des perceptions erronées de l'économie canadienne.

Ces dernières années, les pressions incessantes à la baisse sur le dollar canadien ont considérablement augmenté l'écart entre les taux d'intérêt à court terme au Canada et aux États-Unis. Ces taux d'intérêt plus élevés ont ralenti la reprise dans les secteurs des biens de consommation durables, des investissements des entreprises et de la construction domiciliaire. Ils ont également augmenté les déficits budgétaires.

À moyen terme, les améliorations prévues du côté des déficits gouvernementaux, de la productivité ainsi que du taux d'inflation devraient contribuer à stabiliser la valeur du dollar canadien. Cependant, la persistance d'un important déficit au chapitre des échanges internationaux de services, conjuguée à la perte de recettes d'exportation résultant de la chute des prix pétroliers et de la faiblesse des prix des produits primaires, pourrait exercer des pressions à la baisse sur la valeur du dollar canadien au cours de la période de projection. Par ailleurs, une amélioration de la performance au chapitre de l'inflation et du déficit budgétaire fédéral pourrait raffermir la valeur du dollar canadien et le faire monter au-dessus des niveaux prévus dans le scénario de référence. Pour évaluer les risques que comportent une hausse et une baisse de la valeur du dollar, nous avons mis au point deux scénarios supplémentaires. À cette fin, nous avons supposé que la valeur du dollar canadien par rapport à celle du dollar américain serait, tout d'abord, de 5 % plus élevée et, ensuite, de 5 % moins élevée que les valeurs retenues dans le scénario de référence (tableau A-2).

Un dollar canadien plus faible stimule l'économie à court terme en favorisant une augmentation des exportations et une diminution des importations. Toutefois, les gains enregistrés du côté de la production, de l'emploi et de la balance du compte courant se soldent par des taux d'inflation beaucoup plus élevés. Par ailleurs, les effets négatifs à long terme de l'accélération des prix et des salaires sur les taux d'intérêt et sur la confiance des consommateurs et des investisseurs sont susceptibles de l'emporter, provoquant alors un ralentissement de la production et de l'emploi.

Par contre, une appréciation du dollar canadien a pour effet de ralentir la production et l'emploi à court terme, d'entraîner une détérioration du solde du compte courant et de réduire le taux moyen d'inflation.

Les investissements

Malgré trois années de forte croissance économique, une augmentation de l'utilisation de la capacité de production et une amélioration des marges d'autofinancement des entreprises et du marché du capital-actions, la performance médiocre des investissements des entreprises a continué de peser sur l'économie canadienne. Par contre, les dépenses d'investissement aux États-Unis ont accusé une croissance beaucoup plus rapide que la production globale (voir le tableau 2-1). Étant donné l'importance cruciale d'une solide relance des investissements pour l'expansion du potentiel de production de l'économie canadienne, la performance récente en ce domaine constitue une source d'inquiétude.

Cette piètre performance peut s'expliquer par un ensemble inhabituel de facteurs : des taux d'intérêt réels très élevés, une capacité excédentaire, ainsi que la faiblesse récente des prix des produits de base, notamment ceux du pétrole et du gaz. En conséquence, le ratio de l'investissement au PIB est passé de 24,2 % en 1981 à 20,7 % en 1985. Le ralentissement a touché tous les secteurs et les deux catégories d'investissement, soit la construction et les machines et biens d'équipement.

Le scénario de référence prévoit une légère reprise de l'investissement des entreprises. Toutefois, le ratio de l'investissement au PNB devrait demeurer à des niveaux relativement bas. Cette piètre performance s'explique par des taux d'intérêt réels élevés, la faiblesse des prix des produits de base, une capacité excédentaire dans les industries primaires, une faible remontée des taux d'utilisation et la nécessité de plus en plus reconnue d'améliorer la productivité totale des facteurs.

Mais la désescalade récente des prix pétroliers, conjuguée à des taux d'intérêt élevés et à des perspectives peu reluisantes sur le plan des prix des autres produits de base, pourrait donner lieu à une hausse de l'investissement plus faible que celle prévue dans le scénario de référence.

Dans un tel cas, la croissance serait moins rapide, les taux de chômage, plus élevés, et les déficits publics, plus importants. Toutefois, le ralentissement tant sur le marché des produits que sur celui des facteurs que provoquerait une remontée de l'investissement moins rapide que celle projetée dans le scénario de référence, pourrait améliorer, à moyen terme, la dynamique des prix et des salaires (tableau A-2).

B Tableaux complémentaires - chapitre 3

Tableau B-1

Commerce mondial, soldes commerciaux et indices des prix des matières premières, 1960, 1970 et 1980-1985

Pourcentages (sauf indication contraire)

	1960	1970	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Exportations de marchandises[1]								
Pays développés	66,9	71,6	63,2	62,7	61,6	63,9	64,6	65,5
États-Unis	15,9	13,8	11,1	11,8	11,3	11,1	11,4	11,1
Canada	4,3	5,1	3,3	3,5	3,6	4,1	4,6	4,5
Communauté économique européenne	32,8	35,8	32,8	30,5	30,2	31,3	30,1	33,0
Japon	3,2	6,2	6,5	7,7	7,4	8,1	8,9	9,1
Pays en développement	21,1	17,8	27,9	28,1	26,2	25,0	24,8	24,1
OPEP	6,1	5,7	15,4	14,2	11,8	9,9	8,9	8,1
Autres	15,0	12,1	12,6	13,8	14,4	15,2	15,9	16,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Importations de marchandises[1]								
Pays développés	66,0	72,4	69,4	66,5	65,7	65,9	67,7	67,9
États-Unis	11,2	12,2	12,5	13,4	13,3	14,3	17,1	17,7
Canada	4,2	4,1	2,9	3,3	2,9	3,3	3,7	3,8
Communauté économique européenne	33,6	35,9	35,2	31,4	31,2	31,0	29,8	32,2
Japon	3,3	5,8	6,8	7,0	6,9	6,7	6,8	6,4
Pays en développement	21,8	17,0	21,6	24,3	24,8	24,0	22,4	21,5
OPEP	4,0	3,0	6,1	7,0	8,3	7,7	6,6	6,0
Autres	17,6	14,0	15,6	17,2	16,5	16,3	15,8	15,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Soldes commerciaux (milliards de $US)	-6,8	-14,1	-58,0	-59,9	-26,0	-75,5	-88,7	-97,7
Pays développés	-3,3	-12,4	-162,6	-114,4	-94,4	-86,0	-118,8	-113,0
États-Unis	5,3	3,3	-36,2	-39,6	-42,6	-69,3	-123,3	-145,3
Canada	-0,1	2,8	5,9	3,7	13,5	12,2	12,8	10,6
Communauté économique européenne	-3,3	-5,4	-67,0	-36,1	-27,8	-18,9	-19,4	-16,6
Japon	-0,4	0,4	-10,7	8,7	7,0	20,3	33,6	46,3
Pays en développement	-2,3	0,3	113,0	60,7	21,0	1,5	24,3	29,9
OPEP	2,4	8,2	182,2	138,1	65,6	34,1	37,2	34,7
Autres	-4,7	-7,8	-69,2	-77,4	-44,7	-32,6	-12,9	-4,7
Indices de prix (base 100 en 1980)								
Produits non pétroliers	31,1	34,7	100,0	89,4	80,0	85,2	86,6	75,9
Aliments	27,1	32,2	100,0	96,8	82,1	89,3	88,6	74,9
Matières brutes agricoles[2]	40,6	31,6	100,0	85,3	81,1	83,6	87,8	77,3
Métaux	31,6	45,3	100,0	84,8	74,8	78,5	74,2	69,6
Pétrole (Arabie Saoudite)	5,2	4,5	100,0	113,4	116,8	102,2	99,3	99,7

1 Calculs effectués à partir de données exprimées en dollars américains.

2 Coton, peaux, jute, billes, caoutchouc naturel, etc.

SOURCE Données sur le commerce : Nations Unies, *Annuaire statistique*, 1981, et *Bulletin mensuel de statistique*, mai 1986. Données sur les prix : Fonds monétaire international, *Statistiques financières internationales - Annuaire*, 1983, et *Statistiques financières internationales*, avril 1986.

Tableau B-2

Ventilation par produit des exportations et importations canadiennes, 1960-1985[1]

	1960-1970	1970-1980	1980-1985	1985
Exportations (% du PNB)	18,8	23,4	26,9	29,9
Ventilation par produit :				
Marchandises	78,9	81,7	82,5	84,1
Produits agricoles	8,2	5,4	5,7	4,1
Produits miniers	12,1	10,7	6,0	6,0
Produits manufacturés	54,3	63,4	69,5	72,3
Biens durables	31,0	42,9	47,3	53,1
Bois	6,1	4,5	4,5	3,6
Fer, acier et métaux non ferreux	11,3	7,1	6,2	6,3
Machines et équipement	4,2	5,9	8,2	8,1
Matériel de transport	8,2	23,6	26,5	33,3
Biens non durables	23,3	20,5	22,2	19,2
Aliments et boissons	5,1	3,8	4,1	3,6
Papier et produits assimilés	12,8	9,2	7,7	6,5
Services[2]	24,4	18,3	16,6	14,3
Revenus de placements	3,9	4,1	4,6	4,5
Autres services[3]	5,1	4,5	4,4	3,8
Voyages	7,7	4,9	3,8	3,2
Total[2]	100,0	100,0	100,0	100,0
Importations (% du PNB)	20,4	26,0	27,6	29,9
Ventilation par produit :				
Marchandises	68,2	73,7	73,1	79,9
Produits agricoles	5,8	4,9	4,8	4,5
Matières brutes inédibles	6,9	4,3	3,6	2,1
Produits transformés inédibles	15,0	12,9	11,1	11,9
Produits métalliques	3,9	3,2	2,7	2,7
Produits textiles	2,3	2,1	1,6	1,6
Produits finis	37,4	49,2	50,9	58,0
Machines et équipement	12,3	11,1	11,5	14,2
Machines industrielles	8,6	7,0	6,4	9,5
Matériel de transport	12,9	22,2	21,3	25,8
Matériel de communications	1,4	2,8	4,8	4,9
Services[2]	32,7	28,0	29,7	26,7
Revenus de placements	11,8	10,0	14,2	14,1
Autres services[3]	7,4	7,0	7,2	5,5
Voyages	7,1	6,4	5,2	4,5
Total[2]	100,0	100,0	100,0	100,0

1 Les moyennes décennales et quinquennales sont établies à partir de données exprimées en dollars de 1971.
2 La somme des parties n'est pas toujours égale au total parce que les ajustements à la balance des paiements (dans le cas des marchandises) et les services de transport (dans le cas des services) sont exclus.
3 Services aux entreprises et transactions des gouvernements.
SOURCE Conseil économique du Canada, modèle CANDIDE 3.0, août 1986.

Tableau B-3

Balance des paiements du Canada, 1960, 1970 et 1980-1985

Millions de dollars canadiens

	1960	1970	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Compte courant :								
Marchandises	-148	3 052	8 778	7 328	17 813	17 647	20 726	17 475
Services	-959	-2 099	-11 093	-14 905	-16 520	-14 705	-17 364	-18 060
Transports	91	20	513	440	585	447	468	457
Voyages	-207	-216	-1 228	-1 116	-1 284	-2 204	-2 126	-2 104
Revenus de placements	-537	-1 117	-7 119	-10 562	-11 756	-11 714	-13 794	-14 598
Autres services	-207	-517	-2 226	-2 557	-2 887	-2 489	-2 725	-2 650
Transferts	-126	153	1 200	1 512	1 371	1 055	814	836
Solde	-1 233	1 106	-1 114	-6 065	2 665	2 942	3 362	-584
Compte de capital :								
Investissements directs								
– au Canada	670	905	800	-4 400	-1 000	200	2 150	-2 921
– à l'étranger	-50	-315	-3 150	-6 900	-1 075	-2 975	-3 800	-5 108
Placements de portefeuille								
– au Canada	236	493	5 072	10 958	11 447	5 837	7 837	12 902
– à l'étranger	-19	70	-182	-23	-543	-1 200	-1 891	-719
Solde à long terme	929	1 007	1 112	175	8 315	1 819	2 848	3 873
Flux nets à court terme	164	-196	-209	15 884	-8 758	1 861	-93	676
Solde de base	-140	1 917	-88	10 265	3 349	5 366	5 307	1 901
Erreurs et omissions	101	-387	-1 323	-8 675	-1 610	-6 074	-7 204	-5 499
Mouvements monétaires officiels	-39	1 663	-1 280	1 425	-696	548	-1 089	-1 352

SOURCE Statistique Canada, *Estimations trimestrielles de la balance canadienne des paiements internationaux*, nº 67-001, éditions récentes.

Tableau B-4

Évolution projetée de quatre indicateurs de l'économie canadienne, suivant quatre scénarios pour le commerce Canada/États-Unis, 1991 et 1995

	Écarts par rapport aux résultats du scénario de référence[1]							
	Indice des prix à la consommation (%)		Solde au compte courant (millions de $)		Solde budgétaire fédéral (millions de $)		Investissements réels (%)	
	1991	1995	1991	1995	1991	1995	1991	1995
Suppression immédiate des entraves au commerce	-2,9	-2,8	1 736	1 683	783	-721	3,4	4,1
Suppression immédiate des entraves au commerce et hausse de la productivité	-5,0	-4,8	1 848	1 203	2 114	1 145	5,5	7,0
Suppression graduelle des entraves au commerce et hausse de la productivité	-3,1	-4,2	520	2 445	1 282	2 307	3,1	6,8
Protectionnisme et rétorsion	2,0	0,2	-6 640	-6 522	-1 921	-5 690	-8,8	-9,3

1 Dans le scénario de référence, on postule qu'il ne sera apporté à la politique commerciale aucune modification autre que celles qui sont prévues à l'heure actuelle. La description des autres scénarios se trouve à la figure 3-2.

SOURCE Conseil économique du Canada, modèle CANDIDE 3.0, août 1986.

C Tableaux complémentaires - chapitre 5

Tableau C-1

Indicateurs financiers de l'industrie canadienne du pétrole, 1985

Pourcentages (sauf indication contraire)

	Contrôle des entreprises			Catégories d'entreprises		
	Canadien	Étranger	Toutes les entreprises	Raffineries intégrées	Petits producteurs	Grands producteurs
Ensemble du secteur pétrolier						
Nombre d'entreprises examinées	71	54	125	13	91	21
Rendement du capital-actions						
Avant déduction des postes extraordinaires	8,1	12,3	10,1	9,2	3,4	14,9
Après déduction des postes extraordinaires	3,7	10,9	7,2	3,4	1,5	15,0
Couverture de l'intérêt (à l'exclusion des postes extraordinaires)	2,6	9,1	4,0	7,2	1,5	4,7
Dépenses en capital en % des marges d'autofinancement	91,0	83,0	87,0	82,0	134,0	74,0
Secteur amont						
Ventilations						
Production	49,9	50,1	100,0	32,0	19,1	48,9
Recettes	48,1	51,9	100,0	32,3	16,6	51,0
Capital utilisé	60,1	39,9	100,0	25,6	28,9	45,5
Revenu net après impôts (avant déduction des postes extraordinaires)	42,6	57,4	100,0	35,2	8,6	56,2
Revenu net après impôts (après déduction des postes extraordinaires)	27,8	72,2	100,0	22,9	3,7	73,4
Ressources d'autofinancement	52,7	47,3	100,0	32,2	16,9	50,9
Immobilisations (après déduction des subventions)	51,4	48,6	100,0	31,0	26,6	42,4
Recettes et coûts unitaires (en dollars/m^3)						
Recettes brutes	173,6	186,7	180,2	182,2	156,5	188,1
TRPG et autres taxes	12,0	14,2	13,1	13,0	10,7	14,1
Redevances et autres paiements	35,1	46,5	40,8	43,7	36,4	40,7
Dépenses en intérêt	18,2	2,1	10,1	0,0	22,4	11,8
Impôt sur le revenu	25,4	36,5	31,0	34,5	13,7	35,4
Revenu net après impôts	21,4	28,7	25,0	27,5	11,3	28,8
Revenu net après impôts et gains et pertes extraordinaires	10,7	27,7	19,3	13,8	3,7	28,9
Ressources d'autofinancement	64,7	57,9	61,2	61,6	54,1	63,8
Gaz naturel en % de la production globale	46,8	36,3	41,6	29,2	59,0	42,8
Ancien pétrole en % de la production de pétrole classique	52,1	59,2	56,1	58,4	43,5	58,8

SOURCE Agence canadienne de surveillance du secteur pétrolier, *L'industrie canadienne du pétrole - Examen de l'activité, premier semestre de 1985*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.

Tableau C-2

Effets probables d'une diminution des recettes unitaires dans le secteur canadien des hydrocarbures

Dollars par m^3 d'équivalent pétrole

	Contrôle des entreprises			Catégories d'entreprises		
	Canadien	Étranger	Toutes les entreprises	Raffineries intégrées	Petits producteurs	Grands producteurs
Diminution						
Recettes brutes - 50 %	86,8	93,3	90,1	91,1	78,3	94,0
TRPG et autres taxes - 100 %	-12,0	-14,2	-13,1	-13,0	-10,7	-14,1
Redevances et autres paiements - 50 %	-17,5	-23,3	-20,4	-21,8	-18,2	-20,3
Revenu net avant impôts	57,3	55,8	56,6	56,3	49,4	59,6
Revenu net après impôts (taux de 50 %)	28,6	27,9	28,3	28,1	24,7	29,8
Revenu net après impôts et avant déduction des postes extraordinaires, 1985[1]	21,4	28,7	25,0	27,5	11,3	28,8
Revenu net après impôts, révisé[2]	-7,2	0,8	-3,3	-0,7	-13,4	-1,0
Ressources d'autofinancement, 1985[1]	64,7	57,9	61,2	61,6	54,1	63,8
Ressources d'autofinancement nettes révisées[3]	36,1	30,0	32,9	33,4	29,4	34,0

1 Suivant le tableau C-1.
2 Chiffres obtenus en soustrayant le « revenu net après impôts » du « revenu net après impôts et avant déduction des postes extraordinaires ».
3 Chiffres obtenus en soustrayant le « revenu net après impôts » des « ressources d'autofinancement ».
SOURCE Agence canadienne de surveillance du secteur pétrolier, *L'industrie canadienne du pétrole – Examen de l'activité, premier semestre de 1985.*

Tableau C-3

Dette et actif agricoles au Canada, 1971-1984

Millions de dollars courants

	Dette		Actif[1]	
	Montant	Variation annuelle (%)	Montant	Variation annuelle (%)
1971	4 564	5,9	16 912	1,0
1972	4 831	5,9	18 349	8,5
1973	5 557	15,0	22 233	21,2
1974	6 530	17,5	29 021	30,5
1975	7 829	19,9	36 641	26,3
1976	9 058	15,7	43 555	18,9
1977	10 307	13,8	49 990	14,8
1978	12 013	16,6	59 288	18,6
1979	14 156	17,8	73 151	23,4
1980	15 876	12,2	92 028	25,8
1981	18 134	14,2	103 275	12,2
1982	19 823	9,3	103 640	0,4
1983	20 830	5,1	99 404	-4,1
1984	21 602	3,7	95 042	-4,4

1 Terrains et bâtiments.
SOURCE Statistique Canada, « Recueil du revenu agricole net », mise à jour de juin 1985.

Tableau D-1

Taux de chômage masculins dans les familles[1] au Canada, 1977-1985[2]

En pourcentage de la population active

	Canada	Terre-Neuve	Nouvelle-Écosse	Nouveau-Brunswick	Québec	Ontario	Manitoba	Saskatchewan	Alberta	Colombie-Britannique
Chefs de famille ou époux de chefs de famille										
1977	4,3	10,9	6,9	8,4	5,8	3,2	3,1	–	1,8	4,3
1980	4,3	9,6	5,6	7,6	5,9	4,0	–	–	1,6	3,1
1981	4,3	9,6	6,3	7,8	6,1	3,4	3,2	–	1,8	3,4
1982	7,7	12,9	8,3	10,5	9,6	6,7	5,3	4,2	5,3	8,5
1983	8,3	14,4	8,8	11,7	9,4	7,2	6,8	4,2	8,0	9,6
1984	7,8	15,3	8,1	11,6	8,9	5,5	5,2	5,5	9,1	10,7
1985	7,0	16,8	9,6	12,2	7,7	4,6	4,9	5,6	7,3	10,2
Autres membres de la famille										
1977	16,5	31,2	20,5	25,2	20,0	14,0	11,7	9,7	10,3	17,5
1980	15,3	25,3	20,0	20,7	19,0	14,1	11,6	9,1	7,5	13,8
1981	15,5	26,6	19,6	22,8	19,8	13,9	12,4	9,6	7,8	14,0
1982	22,7	34,0	27,3	27,8	26,8	20,2	17,8	13,2	16,7	26,7
1983	23,9	35,5	27,5	29,7	26,9	20,7	18,9	15,8	20,7	30,3
1984	20,9	38,5	25,5	27,1	22,3	17,4	16,3	15,1	20,3	26,9
1985	19,5	35,7	27,2	29,4	21,0	15,5	15,3	15,3	18,0	25,6

1 Familles ayant des enfants âgés de moins de 16 ans.
2 On ne dispose pas de données détaillées pour l'Île-du-Prince-Édouard.
SOURCE Statistique Canada, *Caractéristiques familiales et activités sur le marché du travail, moyennes annuelles, 1977-1984*, nº 71-533, et *La population active*, nº 71-001, mai 1986.

Notes

CHAPITRE 1

1 Peter F. Drucker, « The changed world economy », *Foreign Affairs*, printemps 1986.

2 D. Sapsford, « Real primary commodity prices: An analysis of long run movements », Fonds monétaire international, mémorandum interne, Washington, mai 1985.

3 Les « contrôles » dont il est ici question comprennent les barrières non tarifaires, telles que les contingentements (quotas), les restrictions volontaires à l'exportation, les accords de régulation des marchés, les subventions à l'exportation, les droits compensateurs et les tarifs antidumping, les procédures d'évaluation douanière et ainsi de suite.

4 M. Artis et S. Ostry, *International Economic Policy Coordination*, Chatham House Papers No. 30, Royal Institute of International Affairs, Londres, Routledge and Kegan Paul, 1986, pp. 47-48.

5 S. Marris, *Deficits and the Dollar: The World Economy at Risk*, Washington, Institute for International Economics, 1985.

6 Nous utilisons l'expression « libéralisation » des échanges, car il semble bien évident que l'entente finale, si générale qu'elle soit, comportera malgré tout des exclusions importantes aux yeux des parties signataires.

7 À titre d'exemple, citons le programme du syndicat des Métallurgistes unis à Hamilton, qui vise à conseiller les travailleurs licenciés en matière de recyclage et de possibilités d'emploi, ainsi que la Société pour la création de nouvelles entreprises (SOCRENT), fondée récemment par cinq employeurs importants de la région du Saguenay-Lac St-Jean, au Québec, qui offre du capital de risque aux entrepreneurs locaux.

CHAPITRE 2

1 En elle-même, la valeur plus élevée du dollar dans le scénario de croissance rapide tend à légèrement ralentir cette dernière. Mais, conjuguée aux autres résultats, elle contribue, grâce à la baisse du taux d'inflation, à la hausse des revenus réels et à la mise en place d'un climat plus favorable aux investissements.

CHAPITRE 3

1 Comme nos calculs sont établis à partir de données en dollars américains, il faut tenir compte de l'effet des taux de change sur les exportations des diverses régions.

2 Ce chiffre ne comprend que les effets directs de la baisse des prix du pétrole sur les recettes nettes provenant de la vente de produits énergétiques à l'étranger; il ne tient pas compte de l'influence de cette évolution des prix sur les volumes exportés.

3 Alan M. Rugman et Andrew Anderson, « Administered protection: U.S. trade law as a non-tariff barrier to trade », *The World Economy* (à paraître).

4 Dans nos simulations, les barrières non tarifaires comprennent les restrictions sur les quantités et les pratiques d'achat et d'estimation des gouvernements; les subventions en sont exclues.

5 John R. Baldwin et Paul K. Gorecki, « The relationship between trade and tariff patterns and the efficiency of the Canadian manufacturing sector in the 1970s: A summary », *Canada-United States Free Trade*, publié sous la direction de John Whalley, Toronto, University of Toronto Press, 1985, pp. 179-192.

6 On a montré que la productivité globale des facteurs dans le secteur manufacturier au Canada équivaut à environ 70 % du chiffre correspondant pour les États-Unis et qu'environ un tiers de cet écart est imputable aux facteurs d'échelle, telles la taille plus petite et la production plus diversifiée des usines canadiennes. La hausse postulée de 5 % de la productivité signifie qu'une partie seulement des économies d'échelle possibles serait réalisée par suite de la libéralisation des échanges avec les États-Unis. Voir John R. Baldwin et Paul K. Gorecki, *The Role of Scale in Canada-U.S. Productivity Differences in the Manufacturing Sector*, Toronto, University of Toronto Press, 1986, pp. 134-135.

7 Le « droit d'implantation » permet à une entreprise d'investir et de prendre pied dans un autre pays afin d'y dispenser des services sur les lieux. La formulation d'une réglementation internationale sur le droit d'implantation dans le domaine des échanges de services limiterait la liberté de chaque pays d'établir ses propres règlements en matière d'immigration et d'investissements étrangers.

8 Ces chiffres proviennent de calculs effectués par la Direction du système de comptabilité nationale de Statistique Canada (Division des mesures et de l'analyse des industries).

9 Emploi et Immigration Canada, « An overview of international trade and domestic labour market adjustment in Canada », document inédit, Ottawa, novembre 1985.

CHAPITRE 4

1 Bien sûr, certaines institutions spécialisées, telles les sociétés de conseillers en placements et en planification financière, se sont taillé un créneau sur le marché, mais cela ne diminue en rien la tendance générale à la diversification.

2 Dans son rapport sur les institutions de dépôts, le Conseil économique estimait que « plutôt que de les astreindre à un nombre limité d'opérations, la réglementation fonctionnelle permettrait à toutes les institutions d'exercer les mêmes fonctions, pourvu qu'elles se soumettent aux règlements établis pour chacune de ces dernières »; voir *Efficacité et réglementation*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1976, p. 60.

3 Jusqu'à maintenant, un investisseur étranger ou extérieur au secteur financier ne pouvait acquérir plus de 10 % de l'actif d'une maison de courtage. Aux termes du nouveau régime proposé par le gouvernement ontarien, les étrangers, les institutions financières canadiennes et les investisseurs extérieurs au secteur financier pourront acquérir chacun jusqu'à 30 % des intérêts d'une maison de courtage, la somme de leurs participations ne devant pas dépasser 49 %. Les autorités de Queen's Park ont l'intention de demander au gouvernement fédéral de modifier la Loi sur les banques afin de permettre aux banques de posséder plus de 10 % de l'actif d'un courtier en placements. Au Québec, sous réserve de l'approbation de la Commission des valeurs mobilières du Québec, toute institution financière peut se porter acquéreur d'une société de courtage. Pour une interprétation plutôt originale de l'incidence politique des développements récents en matière de législation financière et autres réglementations au Québec et en Ontario, voir Thomas J. Courchene, « Economic development and the control of economic institutions: Introductory comments », texte d'un exposé présenté à une conférence tenue sous l'égide du quotidien *Le Devoir*, de l'École nationale d'administration publique et de l'Institut des relations intergouvernementales, Mont-Gabriel, Québec, mai 1986.

4 Sir Jeremy Morse, « Do we know where we're going? », conférence Per Jacobsson, prononcée lors de la réunion annuelle du Fonds monétaire international, Séoul, le 6 octobre 1985 (traduction du Conseil économique).

5 Nos calculs tiennent compte du fait que la provision de 3 % pour inventaires a été abolie dans le cadre du budget de 1986.

6 Avant l'introduction de l'exemption de 500 000 dollars pour les plus-values acquises sur toute la vie, les taux effectifs d'impôt sur les dividendes et sur les plus-values étaient à peu près égaux.

7 En particulier, le crédit d'impôt à l'investissement, les provisions accélérées pour le coût du capital et la déduction permise au titre des dépenses d'intérêt, conjuguée à des taux statutaires d'impôt élevés sur les sociétés.

8 Voir Michael Daly et coll., « A comparison of effective marginal tax rates on income from capital in Canadian manufacturing », *Canadian Tax Journal*, vol. 35, nº 6, novembre-décembre 1985, pp. 1154-1192.

9 Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, *Rapport*, vol. 2, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985, p. 228.

10 La population autochtone vivant dans les réserves, au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest a accès à des soins de santé fédéraux et territoriaux qui ne se limitent pas seulement à l'hospitalisation et aux soins médicaux mais comprennent aussi les soins dentaires, les lunettes, les services ambulatoires, les médicaments et les aides orthopédiques.

11 Au début des années 80, certains pays européens avaient réussi, au moins autant que le Canada, à contenir les coûts des soins de santé, mais leurs systèmes étaient plus compliqués et plus contestés. Le système employé au Canada pour en arriver à un degré comparable de contrôle des coûts ne présentait pas certains des principaux défauts des systèmes européens :

- les hôpitaux n'avaient pas à facturer les malades individuellement;
- la hausse des taux d'hospitalisation ne se traduisait pas par une hausse automatique des revenus des hôpitaux;
- le gouvernement n'était pas tenu d'établir des critères pour justifier les variations annuelles des paiements;
- les hôpitaux pouvaient moduler leurs dépenses en immobilisations suivant leurs frais de fonctionnement.

12 Voir les comptes rendus publiés dans *The Economist* (« Profitable American hospitals », le 18 mai 1985, pp. 82-83) et *The Wall Street Journal* (« Reports on hospitals say high charges, extra services help chains make money », le 11 août 1983, p. 5).

Chapitre 5

1 On trouvera une étude plus détaillée de la situation de l'énergie dans le rapport que nous avons publié l'an dernier, *Interconnexions – Une stratégie énergétique pour demain*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.

2 U.S. Energy Information Administration, « The impact of lower world oil prices and alternative energy tax proposals on the U.S. economy », Département de l'énergie, Washington, le 19 avril 1986 (document non officiel).

3 Estimation inédite de Peter Eglington Associates, Ottawa.

4 Selon la définition proposée par l'Agence de surveillance du secteur pétrolier, le secteur amont comprend les activités et travaux liés à la recherche, à la mise en valeur, à la production, à l'extraction et à la récupération du pétrole brut, du gaz naturel, des liquides du gaz naturel et des sulfures, ainsi qu'à la production de pétrole synthétique.

5 Les « sociétés intégrées » sont celles qui tirent des revenus importants à la fois des activités en amont et en aval. Les « petits producteurs » sont les sociétés principalement axées sur la prospection et la production qui interviennent pour moins de 1 % des revenus en amont du secteur pétrolier. Les « grands producteurs » sont ceux qui touchent plus de 1 % des revenus en amont du secteur pétrolier.

6 L'unité qui sert ici de base aux calculs est le « mètre cube d'équivalent pétrole », la conversion en mètre cube de pétrole étant fondée sur la quantité de chaleur (mesurée en BTU ou à l'aide d'un autre indice) produite par chacun des produits.

7 Gouvernement du Canada, *L'énergie des régions pionnières canadiennes*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.

8 Office national de l'énergie, *Motifs de décision relative à la Phase I – Phase des méthodes de calcul des excédents de l'Audience générale de 1985 sur les exportations de gaz*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, avril 1986; et *Motifs de décision relative à l'accès aux services de la TransCanada PipeLines Limited*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, mai 1986.

9 Commission d'examen des sociétés pipelinières, *Examen du rôle et des activités des sociétés pipelinières interprovinciales et internationales qui assurent l'achat, la vente et le transport du gaz naturel au Canada*, ministère de l'Énergie, des mines et des ressources, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1986.

10 D'après les projections du modèle CANDIDE qui incorporent les projections de base de l'ONE relatives à l'offre, assorties de modifications aux échéanciers de certains grands projets.

11 Il faut souligner que l'incidence de ces phénomènes sur l'Alberta est atténuée du fait qu'il se produit des fuites vers les autres provinces, en particulier vers l'Ontario. Dans le cas de la baisse des investissements en Alberta, environ 60 % de la perte au titre de la production nationale est éventuellement imputable à cette province. Pour ce qui est de la réduction de la production pétrolière et gazière, 90 % de la perte au titre de la production nationale est ressentie en Alberta.

12 Au chapitre 3, nous avons dit que le volume des ventes céréalières du Canada avait baissé de 21 % entre 1984 et 1985. Le chiffre de 12 % mentionné ici est sensiblement inférieur parce qu'il s'applique à la comparaison entre la période de 1980-1981 à 1984-1985 (plutôt que la seule année 1984) et l'année 1985-1986, et aussi parce qu'il ne concerne que le blé (plutôt que l'ensemble des céréales) et a trait aux campagnes agricoles (années de récoltes) plutôt qu'aux années civiles.

13 Cabinet du Premier ministre, Communiqué de presse, le 6 mai 1986. Lors d'une conférence qui s'est déroulée en Australie en août de cette année, 14 pays (dont le Canada et l'Australie mais à l'exclusion des États-Unis et de la CEE) ont réclamé une action conjointe pour mettre fin aux conflits liés aux subventions agricoles et renforcer les règles du GATT sur l'agriculture.

14 Voir Donald A. Chant, « Le traitement et l'élimination des déchets toxiques », Conseil économique du Canada, *Préserver l'héritage écologique*, compte rendu d'un colloque sur l'environnement tenu en décembre 1985, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1986, pp. 57-69.

15 Voir « Pollution of the St. Clair river (Sarnia area) » et « Rapport d'enquête sur la pollution de la rivière St. Clair », documents préparés par le ministère fédéral de l'Environnement et le ministère de l'Environnement de l'Ontario dans le cadre de l'Accord Canada-Ontario sur la qualité de l'eau des Grands Lacs, le 18 novembre 1985 et février 1986, respectivement.

16 L'honorable Tom McMillan, ministre de l'Environnement, « Notes en vue d'une allocution à la réunion annuelle de la Chambre de commerce de Cobourg et du district environnant », le 5 février 1986, p. 6.

17 Enquête sur la politique fédérale relative aux eaux, *Vers un renouveau – Rapport définitif*, Ottawa, Environnement Canada, 1985, p. 58.

18 Conseil économique du Canada, *Pour une réforme de la réglementation*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1981, chapitre 8.

19 Peter Pearse, « Commentaires », Conseil économique, *Préserver l'héritage écologique*, p. 52.

20 Déclaration de l'honorable Tom McMillan, ministre de l'Environnement, *Débats de la Chambre des Communes*, le 19 décembre 1985, p. 9627.

21 L'honorable Tom McMillan, ministre de l'Environnement, « Notes pour une allocution [. . .] à l'occasion du deuxième Colloque sur les substances toxiques de l'Association pour l'assainissement de l'air », Montréal, le 8 avril 1986.

22 L'effet de serre vient de l'augmentation de la température à la surface de la terre (et d'une légère baisse de température dans la stratosphère), à mesure que s'intensifient les radiations infrarouges, laquelle pourrait être causée par l'accumulation de CO_2 provenant de la consommation de combustibles fossiles. Quant au problème relatif à l'ozone, il tient à la possibilité que la persistance de la pollution attribuable aux produits chimiques de fabrication humaine contenant des chlorofluorocarbures puisse dissocier l'ozone stratosphérique et affaiblir par là l'écran qui nous protège des rayons ultraviolets. Voir F. Kenneth Hare, « La qualité de l'air et la connexion énergie-environnement », Conseil économique du Canada, *Protéger l'héritage écologique*, pp. 83-94.

23 Organisation de coopération et de développement économiques, « Tendances, coûts et politiques en matière d'environnement à l'horizon 1990 », *Environnement et économie – Documents de discussion*, Conférence internationale, du 18 au 21 juin 1984, Paris, OCDE, 1984, pp. 19-27.

CHAPITRE 6

1 Selon une récente étude du Conference Board portant sur un certain nombre de professions, la portion non salariale des coûts de main-d'œuvre représente en moyenne plus de 20 % de la feuille de paye aux États-Unis, comparativement à environ 13 % au Canada, la différence étant attribuable aux cotisations plus élevées perçues pour la sécurité sociale et à celles des compagnies privées d'assurance médicale.

2 Maurice Strong, « The way to only one earth », *Options politiques*, vol. 7, n° 6, juillet-août 1986, pp. 3-10.

APPENDICE A

1 Cette analyse a été terminée après que Statistique Canada eût publié, le 18 juillet 1986, les résultats d'une importante révision au système des Comptes nationaux. Par la suite, nous avons effectué une analyse minutieuse de la situation initiale (notamment les taux de crois-

sance passés pour certaines séries importantes, tel le produit intérieur brut), en même temps qu'une certaine mise à jour des grands agrégats pour les rendre conformes aux révisions établies par Statistique Canada, en plus de notre évaluation habituelle des perspectives économiques du pays.

2 On trouvera une analyse détaillée des rapports entre la hausse de la productivité du travail et celle de la productivité globale des facteurs au chapitre 3 de notre Vingt-deuxième Exposé annuel, *Affermir la croissance – Choix et contraintes*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.

Liste des tableaux, des figures et des graphiques

Tableaux

1-1	Indicateurs de l'endettement de sept grands pays en développement, 1980-1985	3
1-2	Sortie de capitaux et nouveaux emprunts nets, dix pays d'Amérique latine, 1983-1985	4
2-1	Indicateurs économiques, Canada et États-Unis, 1983-1985	9
2-2	Scénario de référence : hypothèses relatives à la conjoncture internationale, 1986-1996	11
2-3	Évolution projetée des principaux indicateurs de l'économie canadienne suivant le scénario de référence, 1986-1996	13
2-4	Évolution projetée de six indicateurs de l'économie canadienne suivant trois scénarios de croissance, 1986-1991	15
3-1	Commerce canadien en services aux entreprises, 1973 et 1984	19
3-2	DNB, emploi et chômage : projections pour 1991 et 1995 suivant quatre scénarios pour les échanges Canada/États-Unis	24
4-1	Familles à faible revenu au Canada, 1980-1984	38
4-2	Coût estimatif de la sécurité sociale au Canada, 1984-1985	40
5-1	Indicateurs de l'activité pétrolière dans cinq provinces productrices, Canada, 1983-1985	48
5-2	Effets probables, sur le produit intérieur réel de l'Alberta et de la Saskatchewan, d'une baisse du prix du pétrole de 28 $US à 15 $US le baril	54
5-3	Statistiques financières du secteur agricole canadien, suivant le niveau de l'actif agricole, 1984	59
6-1	Revenus moyens par tranche d'âge au Canada, 1977, 1979, 1981 et 1984	69
A-1	Évolution de la production, de l'emploi et de la productivité, par secteur, Canada, 1961-1996	87
A-2	Effets de divers scénarios sur cinq indicateurs de l'économie canadienne, 1986-1991	88
A-3	Taux d'intérêt au Canada et aux États-Unis, 1961-1996	91
B-1	Commerce mondial, soldes commerciaux et indices des prix des matières premières, 1960, 1970 et 1980-1985	95
B-2	Ventilation par produit des exportations et importations canadiennes, 1960-1985	96
B-3	Balance des paiements du Canada, 1960, 1970 et 1980-1985	97
B-4	Évolution projetée de quatre indicateurs de l'économie canadienne, suivant quatre scénarios pour le commerce Canada/États-Unis, 1991 et 1995	97
C-1	Indicateurs financiers de l'industrie canadienne du pétrole, 1985	99
C-2	Effets probables d'une diminution des recettes unitaires dans le secteur canadien des hydrocarbures	100
C-3	Dette et actif agricoles au Canada, 1971-1984	100
D-1	Taux de chômage masculins dans les familles au Canada, 1977-1985	101

Figures

3-1 Mesures protectionnistes adoptées par les États-Unis contre les importations en provenance du Canada, 1980-1986 20

3-2 Modifications apportées au scénario de référence pour élaborer quatre scénarios relatifs au commerce entre le Canada et les États-Unis 22

Graphiques

3-1 Évolution projetée de l'emploi au Canada de 1987 à 1995, suivant quatre scénarios pour le commerce Canada/États-Unis 25

4-1 Taux effectifs marginaux d'impôt sur le rendement des investissements des sociétés au Canada, 1986 35

4-2 Dépenses en soins de santé au Canada, en pourcentage de la DNB, 1960-1985 41

4-3 Croissance des dépenses publiques en soins de santé dans 14 pays industrialisés, 1960-1975 et 1975-1981 42

5-1 Variation du prix au comptant et du prix affiché du pétrole de qualité WTI et du pétrole brut canadien, à Chicago, de juin 1985 à août 1986 51

5-2 Rapport production/consommation d'hydrocarbures au Canada, 1960-1995 53

5-3 Exportations de blé des principaux pays producteurs, de 1973-1974 à 1984-1985 55

5-4 Exportations canadiennes de blé à la Chine, à l'Union soviétique et à l'Europe de l'Est, de 1973-1974 à 1984-1985 56

5-5 Répartition entre les agriculteurs de l'Est et de l'Ouest du revenu agricole net au Canada, 1971-1985 57

5-6 Évolution de la dette et de l'actif agricoles au Canada de 1971 à 1984 58

Membres de l'équipe

Recherche

R. A. Jenness, directeur
L. Auer
J.-A. Boulet
L. Buchanan
E. Cloutier
S. Magun
R. Zuker

CANDIDE

R. S. Preston, directeur
B. J. Cain
S. F. Gilby
P. E. Nevin
P. S. Rao
H. S. Saiyed
M. E. Willis

Nous exprimons aussi notre gratitude à Mesdames Fran Peake, Carole Bazinet et Mary Rowe, secrétaires, ainsi qu'aux équipes de soutien du Conseil, et en particulier aux services de la statistique, le centre de traitement de textes, l'information (y compris la traduction) et la reproduction, pour leurs contributions respectives à la préparation du rapport.